Akal Pensamiento crítico

EL UNIVERSO NEOLIBERAL

RECUENTO DE SUS LUGARES COMUNES

Alfredo Eric Calcagno
Alfredo Fernando Calcagno

Akal Pensamiento crítico

EL UNIVERSO NEOLIBERAL

RECUENTO DE SUS LUGARES COMUNES

Alfredo Eric Calcagno
Alfredo Fernando Calcagno

Akal / Pensamiento crítico / 36

Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno

El universo neoliberal

Recuento de sus lugares comunes

Prefacio de Joan E. Garcés

Epílogo de Eric Calcagno

Las crisis económicas, el deterioro político y la regresión social han demostrado en todo el mundo, una y otra vez, la falsedad de una ideología dominante –el neoliberalismo– que sigue, pese a sus estruendosos descalabros, determinando la política económica de muchos gobiernos.

Cuando la aplicación de la doctrina neoliberal solo arruinaba a países pobres, ello se explicaba en los países desarrollados por el atraso secular que sufrían los primeros. Ahora, cuando los postulados neoliberales cosechan sonoros fracasos también en

países desarrollados y el establishment económico y político –ignorando el fondo del problema– se limita a criticar aspectos secundarios, se vuelve más perentorio, si cabe, desentrañar los mecanismos de funcionamiento del neoliberalismo, demostrar sus falacias e incongruencias y denunciar sus resultados.

La realidad nos enseña, asimismo, que el resurgimiento producido a partir del siglo xxi en varios países de América Latina se ha basado en una política económica opuesta a la preconizada por los neoliberales –un hecho ocultado sistemáticamente por unos medios de comunicación que obedecen sin fisuras al establishment financiero–. Construir, pues, un modelo de desarrollo alternativo al neoliberal y aportar hechos e ideas que contribuyan a la discusión del tema, tales son las pretensiones de este libro.

«Una valiosa contribución al conocimiento de las especulaciones del capitalismo financiero en el conjunto de los países iberoamericanos –España y Portugal incluidos–, de la necesidad de evitarlas o de hacerles frente, y de las respuestas que articulan los pueblos que no se resignan a sufrir sus efectos perversos para la civilización, la sociedad y el ecosistema.»

Joan E. Garcés

Alfredo Eric Calcagno es doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires) y graduado en el tercer ciclo en Ciencias Políticas (Universidad de París). Funcionario de la ONU durante dos décadas en la Cepal y en la Unctad, ha sido profesor de Política Económica y de Modelos Políticos en diversas universidades latinoamericanas. Ha publicado una veintena de libros, entre los que figuran El pensamiento económico latinoamericano: estructuralistas, liberales y socialistas (1989), El Estado en países desarrollados. La acción pública en Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón (1993) y, en colaboración, Argentina. Derrumbe neoliberal y proyecto nacional (2003) y La deuda externa explicada a todos (1999 y 2006).

Alfredo Fernando Calcagno es doctor en Ciencias Económicas (Universidad de París). Profesor de la Universidad Nacional de La Plata, ha trabajado asimismo para la Cepal en Santiago de Chile. Es autor, entre otros títulos, de Politiques monétaristes et dynamiques financières, les expériences de l'Argentine et du Chili (1984), Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina (2001), Una evaluación de las experiencias recientes de política cambiaria en Latinoamérica (2003) y, en colaboración, de En busca de otra modalidad de desarrollo (1992) y de La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis (1998).

Diseño de portada

RAG

Motivo de portada

Antonio Huelva Guerrero

@huelvaguerrero

guerrerohuelva@gmail.com

www.gorroloco.com

Reservados todos los derechos. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 270 del Código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes sin la preceptiva autorización reproduzcan, plagien, distribuyan o comuniquen públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

Nota editorial:

Para la correcta visualización de este ebook se recomienda no cambiar la tipografía original.

Nota a la edición digital:

Es posible que, por la propia naturaleza de la red, algunos de los vínculos a páginas web contenidos en el libro ya no sean accesibles

en el momento de su consulta. No obstante, se mantienen las referencias por fidelidad a la edición original.

© Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno, 2015

© del Prefacio, Joan E. Garcés, 2015

© del Epílogo, Eric Calcagno, 2015

© Ediciones Akal, S. A., 2015

Sector Foresta, 1

28760 Tres Cantos

Madrid - España

Tel.: 918 061 996

Fax: 918 044 028

www.akal.com

ISBN: 978-84-460-4021-7

Prefacio

Joan E. Garcés

La deuda externa

En este libro, Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno aplican su amplia experiencia en la economía de América Latina a deconstruir sofismas del capitalismo financiero, sus dramáticas consecuencias para los pueblos, el ecosistema y la convivencia democrática.

La economía reposa en hechos, circunstancias, opciones y decisiones cuyos fines, causas y medios no son neutros, son en beneficio o desmedro de intereses individuales, colectivos o nacionales. Así lo han considerado todas las doctrinas económicas antes y después de Adam Smith. Para este profesor de Filosofía Moral de la Universidad de Glasgow, el orden de prioridad de los deberes del Estado debiera ser el siguiente:

1) Proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes; 2) proteger, tanto como sea posible, a cada miembro de la sociedad de la injusticia y la opresión de cualquier otro miembro; 3) establecer y mantener aquellas instituciones y trabajos públicos que, aunque puedan ser ventajosos en el mayor grado para una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza que la ganancia nunca podrá pagar los gastos que efectúen individuos o pequeños grupos de individuos, y que por lo tanto no puede esperarse que estos puedan establecerlos o mantenerlos[1].

Un paradigma difícil de identificar con lo que en los últimos años se

suele denominar «neoliberalismo»: restringir la prestación de servicios sociales básicos, concentrar la riqueza en el 1% de la población, subvertir o derrocar a los regímenes que discrepan de tal sistema y sostener en su lugar a dictaduras.

En el sistema económico global dentro del cual España y los Estados de América se han configurado desde el siglo xvi, el empréstito ha sido uno de los instrumentos financieros utilizados para intervenir, dividir o dominar a pueblos enteros. Un ejemplo paradigmático es el acuerdo secreto del 30 de agosto de 1898 entre el Reino Unido y Alemania para conceder un préstamo conjunto a Portugal y, anticipando que no podría reembolsarlo, repartirse en compensación los territorios portugueses de Angola, Mozambique y Timor[2].

Hay, sin embargo, ejemplos de resistencia a estos instrumentos. Así, tras el pánico financiero de 1837, los estados de Mississippi, Arkansas, Florida y Michigan repudiaron la deuda pública –en su mayor parte propiedad de inversores extranjeros– alegando que apenas había dejado beneficios[3]. En México, en 1860, el presidente liberal Benito Juárez repudió la deuda contraída bajo el régimen de facto del general Zuloaga (1857-1860). La ley de 18 de junio de 1883 hizo lo propio con la deuda contraída por los gobiernos «que pretendieron haber existido en México desde el 17 de diciembre de 1857 al 24 de diciembre de 1860 y desde el 1 de junio de 1863 al 21 de junio de 1867»[4] –lo que incluía la deuda contraída por el gobierno de Maximiliano de Austria quien, en 1864, se proclamó emperador con el apoyo de Francia y de los conservadores mexicanos y la resistencia de los liberales.

Los Estados Unidos de América obligaron a repudiar la deuda que los rebeldes estados confederados habían contraído, entre 1861 y 1865, con Francia y el Reino Unido, y también les hicieron aprobar la Enmienda n.o 14 a la Constitución Federal, una salvaguardia preventivo-disuasoria de sediciones e insurrecciones:

Ni los Estados Unidos ni ningún estado asumirá o pagará alguna deuda u obligación incurrida en ayuda a una insurrección o rebelión contra los Estados Unidos […], todas esas deudas,

obligaciones y reclamos deben ser tenidos como ilegales y nulos[5].

Después de 1877, los estados de Alabama, Arkansas, Florida, Georgia, Luisiana, Carolina de Norte, Carolina del Sur y Tennessee repudiaron, a su vez, la deuda pública contraída entre 1865 y 1877 alegando que, aunque suscrita en nombre del Estado por dirigentes elegidos, estos no habían representado debidamente a sus pueblos, sino que habían actuado en beneficio propio, de manera corrupta[6].

Los Estados Unidos aplicaron una variante de esta doctrina en Cuba, en 1899, al pedir que España asumiera la deuda contraída por los cubanos alzados contra la Corona. El argumento de EEUU era, entre otros, que

desde el punto de vista moral, la propuesta de imponerla a Cuba es igualmente insostenible. Si, como se afirma a veces, las luchas por la independencia cubana hubieran sido apoyadas por una minoría de la isla, el imponer sobre el conjunto de los habitantes el costo de la represión de las insurrecciones sería castigar a muchos por los hechos de pocos. Si, por otra parte, esas luchas, como lo afirman los Comisionados Americanos, han representado las esperanzas y las aspiraciones del conjunto del pueblo cubano, sería aún más injusto oprimir a los habitantes con una carga creada por España en el esfuerzo para oponerse a su independencia[7].

En el laudo arbitral entre el Reino Unido y Costa Rica de 1923, el entonces presidente de la Corte Suprema de EEUU, el muy conservador William Howard Taft, falló en favor del repudio de la deuda que el gobierno de Federico Tinoco (1917-1919) contrajo con el Royal Bank of Canada. El argumento de Taft fue que, a pesar de que Tinoco convino en nombre de Costa Rica el préstamo, este no había sido destinado a un uso legítimo del gobierno[8].

Estos y otros precedentes fueron teorizados en 1927 por el

emigrado ruso Alexander Nahum Sack, a la sazón profesor de l'École Libre des Sciences Politiques de París[9], según unas reglas que proponía que debían ser enjuiciadas por un tribunal internacional[10] a fin de evitar arbitrariedades y abusos:

Si un poder despótico contrata una deuda no para favorecer los intereses del Estado sino para fortalecer su régimen despótico, para reprimir a la población que lo combate, esa deuda es odiosa para la población del Estado entero: es una deuda del régimen, deuda personal del poder que la ha contratado, en consecuencia decae con el derrumbe de ese poder […]. Las deudas «odiosas», contratadas y utilizadas para fines que, a sabiendas de los acreedores, son contrarias a los intereses de la nación, no obligan a esta última –en el caso de que llegue a desembarazarse del gobierno que las había contratado– salvo en el límite de las ventajas reales que hubiera podido obtener de esas deudas. Los acreedores han cometido un acto hostil con respecto al pueblo; no pueden entonces esperar que la nación liberada de un poder despótico asuma las deudas «odiosas», que son deudas personales de ese poder.

Aun si un poder despótico fuera destituido por otro, no menos despótico, y que tampoco responda a la voluntad del pueblo, las deudas «odiosas» del poder caído no dejan de ser sus deudas personales de este y no son obligatorias para el nuevo poder.

Se podrían igualmente incluir en esta categoría de deudas los empréstitos contratados con propósitos manifiestamente interesados y personales de los miembros del gobierno o de personas y grupos ligados al gobierno, propósitos que no tienen ninguna relación con los intereses del Estado […].

Cuando el gobierno contrae deudas con el fin de avasallar a la población de una parte de su territorio o de colonizarla con ciudadanos de la nacionalidad dominante, etc., esas deudas son odiosas para la población indígena de esa parte del territorio del Estado deudor[11].

A lo largo de los siglos xix y xx, tan plagados de sediciones internas financiadas y sostenidas por potencias intervencionistas, las Constituciones iberoamericanas no han adoptado una previsión semejante a la de la Enmienda n.o 14 de la Constitución de EEUU.

La hegemonía del capital financiero sobre el Estado

Desde las elecciones de 1977 –las primeras pluralistas celebradas desde febrero de 1936–, los partidos españoles con representación parlamentaria se financian con subvenciones de los presupuestos públicos, con préstamos de entidades financieras privadas cuyos intereses cautelan y con donaciones en gran medida opacas (las cuotas de los afiliados representan un porcentaje irrelevante de su presupuesto). En el año 2006, los principales partidos recibieron 193,1 millones de euros en subvenciones públicas y reconocían acumular, con entidades bancarias, deudas por un total de 155,8 millones[12].

El monto real del endeudamiento de los actuales partidos políticos con bancos que colaboraron con la dictadura es la incógnita indescifrable que denuncian reiteradamente el Tribunal de Cuentas español y el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), organismo del Consejo de Europa que el 15 de mayo de 2009 comunicaba a España «su preocupación en cuanto a la situación de endeudamiento de los partidos políticos y a la posibilidad de que esta situación los haga más vulnerables o dependientes de las instituciones de crédito». Sin embargo, el 1 de abril de 2011 el GRECO constataba que ninguno de los remedios que propuso había sido puesto en práctica[13], al tiempo que los escándalos de corrupción en la financiación de los principales partidos se han sucedido unos a otros (entre ellos, los casos Filesa y Gürtel, protagonizados por el PSOE y el Partido Popular, respectivamente).

Los favores gubernamentales a las entidades financieras exteriorizan la continuada dependencia de los principales grupos políticos. En paralelo, mientras los partidos mayoritarios han bloqueado en el Congreso de Diputados legislar que las formaciones políticas no

puedan aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de empresas privadas o fundaciones que presten servicios o contraten con las administraciones públicas[14], los bancos condonaban de manera opaca y sin explicación conocida préstamos a los partidos[15] después de que los gobiernos de Felipe González (PSOE) y José María Aznar (Partido Popular) privatizaran la totalidad de la banca de propiedad pública, desguazando también al Estado de este neurálgico instrumento de defensa del interés colectivo. En mayo de 2012 el gobierno de turno imponía a los ciudadanos pechar con 23.500 millones de euros para cubrir la quiebra de la entidad privada Bankia, y un mes después con los 100.000 millones que pedía a la UE para sostener a otros bancos privados. Sin explicar las causas de la quiebra ni quién se beneficiaba de ella, el gobierno se oponía a investigar y exigir responsabilidades a los gestores –nombrados por políticos feudatarios de las entidades financieras– y ningún dirigente sugería alternativa efectiva alguna a la mera socialización de las mayores pérdidas de la historia de la banca privada española.

El sistema establecido a partir de 1977 en España ha adoptado políticas propias del capitalismo financiero: privar al Estado de medios de producción y cambio en áreas estratégicas, y de excedentes que le aporten recursos para sostener inversiones productivas y redistributivas; desindustrialización y deslocalización industrial, explotación del «ejército laboral de reserva» local y planetario, debilitamiento de los sindicatos y de los partidos obreros; reducción de impuestos a las mayores empresas y fortunas individuales, con la consiguiente reducción de ingresos del Estado compensada con endeudamiento; desregulación del movimiento de capitales; incremento de la concentración de los principales medios de producción, financieros e información en empresas privadas que desestabilizan las estructuras políticas y/o socioeconómicas que no controlan.

Un ejemplo de deliberada desfinanciación pública lo ilustran los datos de la administración tributaria: en España, el tipo máximo para el tramo de renta más elevado del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) descendió del 65,51% en 1977 al 56% en 1998, y al 43% en 2010; el tipo impositivo efectivo para las rentas superiores a 180.000 euros ha descendido desde el 49,37% en 1993

al 30,8% en 2008 (al 27,4% para las rentas por encima de los 600.000 euros); el impuesto sobre los beneficios de las sociedades, desde el 19,5% en 1995 al 9,9% en 2010. Y el Real Decreto de 30 de marzo de 2012 amnistió incluso a quienes defraudaron a la Hacienda Pública esos porcentajes decrecientes.

Entre 1987 y 2007, el conjunto de los Estados de la OCDE ha mantenido prácticamente constantes los ingresos por impuestos –han pasado de un promedio del 36,3% al 38% del PIB– y se han financiado endeudando al Estado: la deuda pública ha pasado en los mismos años de una media del 55% al 100% del PIB[16].

Si bien en el Tratado de Maastricht (1992) los Estados de la Unión Europea (UE) habían fijado en el 60% del PNB el límite de la deuda pública y en el 3% del PIB el del déficit presupuestario anual que, si se sobrepasaba, desencadenaría la recomendación del Consejo Europeo de reducirlo so pena de sanciones; si bien este límite fue reafirmado en 1997 en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de coordinación de las políticas fiscales dentro de la Unión Económica y Monetaria (UEM), sin embargo, entre 2000 y 2010, fue sobrepasado 14 veces por Alemania y Francia –contra cuatro veces por España, cuyos dirigentes se abstuvieron de pedir a la UE aplicar a Alemania y Francia las medidas previstas para evitar/ contener los desequilibrios fiscales y presupuestarios en el origen del sobreendeudamiento. España lo hubiera podido solicitar entonces sin pérdidas de soberanía a cambio, a diferencia de lo que le ha ocurrido a partir de julio de 2010, durante la recesión económica impuesta desde Alemania después de que –entre 2007 y 2010– la UE y Estados Unidos respondieran a la mayor crisis del sistema capitalista desde 1929 con incrementos notables del endeudamiento público, mientras mantenían los privilegios fiscales del gran capital, con el consiguiente debilitamiento económico del Estado.

Tras la crisis financiera que se desarrolla a partir de 2007 en EEUU y la quiebra del banco Lehman Brothers, un estudio de la Brookings Institution de julio de 2011 mostraba que la deuda neta agregada de las economías capitalistas más desarrolladas[17] se había incrementado desde 18,1 billones de dólares en 2007 (46% del PIB) a 29,5 billones en 2011 (70% del PIB), y calculaba que llegaría a

41,3 billones de dólares en 2016 (80% del PIB). En contraste, la deuda correlativa de las economías «emergentes»[18] para esos mismos años pasaba, en billones de dólares, de 3,8 a 4,9 y 6,7, equivalentes al 28%, 26% y 21% del PIB respectivamente. La disminución en Argentina fue del 67,7% al 40,7% y 31,4% del PIB, y en China del 19,6% al 16,5% y 9,7%, respectivamente.

Mientras, en paralelo, el proceso de creciente concentración de la riqueza ha llevado a que, en EEUU, los 400 individuos más ricos acumulen en 2011 más riqueza que 154 millones de sus conciudadanos (el 50% de la población) y el 1% de la población el 35,6% del total de la riqueza nacional, más que lo que suma el 90% de la población[19]. En 17 de los 22 Estados de la OCDE, la desigualdad económica se ha incrementado entre mediados de la década de 1980 y 2008; en México, EEUU, Grecia, Francia a ritmo mayor que en los restantes, siendo Chile el primero en la escala de desigualdad más extrema[20].

Este proceso ha facilitado que el capital financiero controle tanto a los Estados de la Unión Europea como a EEUU[21], y que especule con la deuda que han acumulado con los bancos que participaron en su endeudamiento. Según el Bank for International Settlements (Banco de Pagos Internacionales), en marzo de 2011 la exposición total de los bancos extranjeros a la deuda de España, Grecia, Irlanda y Portugal era de unos 2,5 billones de dólares, de los que correspondían a Alemania 569.000 millones de dólares; al Reino Unido, 431.000 millones; a Francia, 380.000 millones de dólares. El FMI estimaba, en agosto de 2011, que la banca europea soportaba 200.000 millones de euros (287.000 millones de dólares) de pérdidas latentes en bonos soberanos de Irlanda, Grecia, Portugal, España, Bélgica e Italia[22].

En este proceso, el capital financiero se ha beneficiado, primero, de los réditos del endeudamiento de los Estados y cuando, a partir de 2007, ha emergido el riesgo de impagos, ha exigido que lo asuman los ciudadanos, a lo que han accedido los gobernantes de Estados Unidos y la UE inyectando enormes masas de liquidez de capital público en la banca privada en forma de créditos privilegiados y otras medidas que han aumentado, a su vez, el déficit de los Estados de manera muy considerable.

En 2007-2012 los principales partidos políticos del posfranquismo han aceptado que el Estado asuma las consecuencias de las especulaciones de la banca privada (incluida la inmobiliaria). Lo que ha disminuido los ingresos del Estado –que han pasado desde casi un 3% del PIB de superávit en 2007 a un 8,5% de déficit en 2011–, ha aumentado la tasa de desempleo desde el 8% de 2007 al 27,16% (56,14% entre los jóvenes de 16 a 25 años) del segundo trimestre de 2013, y la deuda de las administraciones públicas (Estado, comunidades autónomas, municipios) desde el 47,9% del PIB en 2007 al 115,32% del PIB, según el Banco de España. Lo que el capital financiero ha aprovechado, a su vez, para especular ampliando el diferencial de la prima de riesgo de la deuda pública española con la del bono alemán, en desmedro de España –debe pagar mayor interés para obtener nuevos préstamos– y provecho de Alemania. La crisis de la periferia de Europa entre 2010 y 2014 ha aportado a Alemania más de 40.000 millones de euros al permitirle pagar un interés menor por su deuda que el presupuestado[23].

Los referidos partidos políticos lo han aceptado sin reservas, dando la espalda a las enseñanzas de la historia, incluso a la premonición del presidente Franklin D. Roosevelt sobre posibles consecuencias de la concentración del poder económico, en su mensaje al Congreso de EEUU de 29 de abril de 1938:

Sucesos infelices en el exterior nos han enseñado dos verdades simples acerca de la libertad de un pueblo democrático. La primera verdad es que la libertad en una democracia no está asegurada si el pueblo tolera el crecimiento del poder privado hasta un punto en que sea más fuerte que el estado democrático mismo. Esto, en esencia, es fascismo –dominio del gobierno por un individuo, grupo u otro poder privado controlante–. La segunda verdad es que la libertad en una democracia no está asegurada si su sistema de negocios no ofrece empleo ni produce y distribuye bienes de manera que sostenga un nivel de vida aceptable.

Consecuencias para los españoles y europeos

El Tribunal Constitucional alemán había recordado en 2009 que la Unión Europea es una estrecha asociación permanente de Estados que permanecen soberanos, y que una federación europea no es posible mientras no la aprueben en referéndum los ciudadanos, quienes siguen siendo los sujetos de la legitimación democrática. Ha reafirmado la inalienabilidad de la soberanía y el «poder constituyente» del pueblo –es decir, su derecho de autodeterminación–, que forma parte integral de la salvaguardia de los principios democráticos y de la identidad constitucional que reconoce a cada ciudadano el derecho a la democracia y soberanía, a pedir el amparo del Tribunal si considera que una resolución de la UE pone en peligro el Estado o los principios de justicia social y bienestar; que la soberanía nacional comprende, como mínimo, las decisiones presupuestarias fundamentales sobre ingresos y gastos públicos, incluidas las relativas a empréstitos[24]. Sin embargo, en 2010-2013 Alemania y Francia han aportado una nueva prueba de que, sin los costos de una intervención militar, la instrumentación del capital financiero pone de rodillas a las instituciones que en el Estado español tienen la misión de salvaguardar la supremacía de la ley, el autogobierno democrático y los instrumentos de desarrollo económico, bienestar y cohesión social de los ciudadanos.

El euro como moneda y el eurosistema no reposan en un poder político federal ni confederal. Las estructuras de la Unión Europea carecen de instrumentos jurídicos y políticos que protejan a sus gobiernos, empresas y ciudadanos de la especulación de redes financieras que desplazan electrónicamente de un país a otro, sin barrera ni restricción alguna, masas de capitales superiores a las que disponen los Estados, ni de la interceptación –masiva, sistemática e indiscriminada– de sus comunicaciones electrónicas por servicios secretos que usan información así obtenida para beneficiar a determinadas empresas[25].

En 2010-2012, bancos privados tenedores de deuda soberana de Grecia, Portugal, España, Italia e Irlanda pidieron que un ente público –el Banco Central Europeo (BCE)– la comprara y asumiera el riesgo de su eventual impago. Entre mayo de 2010 y el 30 de diciembre de 2011, el BCE había adquirido deuda por más de

218.000 millones de euros[26] en contrapartida de «la pérdida de alguna soberanía económica hasta que el equilibrio correcto sea logrado»[27], según expuso el 29 de junio de 2011 el presidente del BCE ante el Parlamento Europeo. El siguiente 1 de septiembre, era el presidente del Bundesbank quien proponía privar de soberanía fiscal a los Estados que tuvieran un déficit presupuestario superior al límite establecido en el Tratado de Maastricht y el PEC[28] –no lo había pedido cuando este era el caso de Francia y Alemania en 2003-2004.

El BCE es una institución de la UE, pero sus decisiones no responden ante ningún organismo representativo de los pueblos europeos, de sus parlamentos o gobiernos. En los hechos, en cada ocasión, ha actuado según interesaba a los principales organismos financieros privados, en desmedro de los ciudadanos y de los recursos públicos. Desde el 9 de diciembre de 2011, el BCE ha estado ofreciendo préstamos en cuantía ilimitada (1,3 billones de euros hasta abril de 2012) al 1% de interés durante tres años a bancos privados, que los prestaban al Reino de España, Italia y otros Estados a un interés hasta un 700% más alto.

Sin embargo, la compra por el BCE a la banca privada de deuda soberana sobrepasa sus competencias legales, según declaraba el presidente federal de Alemania[29] dos semanas después de que el BCE se permitiera enviar instrucciones secretas a los primeros ministros de Italia (Berlusconi, conservador) y España (Rodríguez Zapatero, del PSOE). La filtración el 8 de agosto[30] de la carta dirigida tres días antes al de Italia provocó una tormenta política en los partidos de oposición:

[…] Si no es un programa de gobierno, le falta poco […]. El acuerdo entre las partes era no hacerlo público, pero cuanto más emergen los detalles del mismo, más claro está que hay un límite al secreto que se puede mantener sobre un programa de gobierno. […] Allí están las medida a tomar, está el calendario según el cual se aplicarán, y tampoco faltan los instrumentos legislativos que el BCE pide que adopte el gobierno: los más rápidos y los más eficaces […]. Sobre las desregulaciones en toda la estructura de la economía italiana, se descubre así que la Eurotorre sugiere a Berlusconi que

proceda por decreto, para acelerar […]. Parecida urgencia emerge de la carta de Draghi y Trichet sobre el tema de las privatizaciones: se habla de cesiones también por parte de sociedades públicas locales y se pide avanzar lo más rápidamente posible. […] El punto más delicado se refiere al mercado de trabajo, un sector que históricamente ha permanecido fuera de las competencias europeas. Pero esta vez Trichet entra en el tema y lo hace en detalle: menos rigidez en la norma sobre despidos en los contratos por tiempo indefinido, intervención sobre el empleo público, superación del modelo actual basado en la extrema flexibilidad de los jóvenes y precarios y en la total protección de los otros […]. Si Italia no atiende a esta carta, puede olvidarse de la intervención del BCE para sostener los títulos de deuda del Tesoro […].

Esas instrucciones del BCE llegaban al gobierno de Roma[31] cuando la deuda soberana de Italia (el 17% del total de la UE) tenía vencimientos del orden de los 69.000 millones de euros en agosto-septiembre de 2011, de 175.000 millones entre julio y diciembre de 2011, y a fines de 2013 necesitaba refinanciar 500.000 millones de euros.

En España, los sucesivos gobiernos del PSOE y del Partido Popular no han desvelado el contenido de la instrucción del BCE; el PSOE incluso ha mentido el 26 de agosto de 2011 ante el Parlamento negando su existencia. Trascendió, sin embargo, que el BCE, con el acuerdo de los gobiernos conservadores de Francia y Alemania, compraría a los bancos privados deuda pública de España en la medida en que el gobierno y Parlamento españoles aprobaran lo que les pedían el capital financiero internacional y empresarios españoles, a saber: desregular los contratos de trabajo, aumentar los periodos de los contratos de empleo precario, salarios por debajo del mínimo legal, sustituir los convenios colectivos sectoriales por convenios a nivel de empresa, desvincular los salarios de la inflación[32]. Al tiempo que el 23 de agosto el presidente del gobierno (PSOE) ordenaba, sin previo conocimiento del Consejo de Ministros ni de los órganos representativos de su partido, establecer en el artículo 135 de la Constitución la «prioridad absoluta» del pago de la deuda pública por delante de cualquier otro gasto –¿cabe

preterición mayor de los restantes deberes del Estado?– y desposeer al Parlamento de la facultad de aprobar un presupuesto con déficit superior al 0,4%, lo que sus parlamentarios cumplieron el siguiente 2 de septiembre con la adhesión entusiasta de los del Partido Popular[33].

Con independencia de su dudosa eficacia económica y de sus negativos efectos sociales, la forma en que se ha llevado a cabo esta primera enmienda de la Constitución de 1978 es un reflejo más de la profundidad de la intervención de la soberanía nacional y popular, y de algunos de sus vectores.

Cuando las principales reservas financieras susceptibles de acudir a la puja de bienes y servicios públicos se encuentran en Asia y la entrada masiva en los países europeos de esos capitales, en gran parte de propiedad estatal, puede entrañar una variación geoestratégica significativa, la España intervenida da la espalda a quienes tratan de aumentar la autonomía de Iberoamérica (sus reservas bordeaban en 2011 los 700.000 millones de dólares). Mientras, Alemania actualiza seculares estrategias hacia Eurasia (en Rusia encuentra las energías fósiles más próximas[34]; en 2011, la mitad de lo que importa China de la UE viene de Alemania, contra el 39% en 2000), Gran Bretaña mantiene su vinculación preferente con EEUU y su desconfianza hacia la posible entente euroasiática en torno a Alemania y Rusia, cuyo estereotipo resumía el editorialista del conservador Daily Telegraph el 7 de julio de 2011:

Es importante detenerse a considerar las consecuencias de la unión fiscal europea. Primero, significará la destrucción económica de la mayoría de los países del sur de Europa. Realmente, este proceso ya ha avanzado mucho. Gracias a su pertenencia a la Eurozona, países periféricos como Grecia y Portugal –y en magnitud creciente España e Italia– han sufrido un proceso de desindustrialización forzada. Su soberanía económica ha sido borrada; enfrentan un futuro de Estados vasallos, cuyo rol se reduce al disfrutado por las colonias de Europa en el siglo xix y principios del siglo xx. Proveerán de mano de obra barata, materias primas, productos agrícolas y un mercado preparado para recibir los bienes manufacturados y servicios de los mucho más productivos y eficientes europeos del Norte. Sus líderes

políticos, como el infortunado Yorgos Papandreu de Grecia, perderán toda legitimidad política, convirtiéndose en representantes locales de poderes distantes, que están obligados a instrumentar programas económicos de otras partes, a cambio de subvenciones financieras masivas[35].

Desde 1895, el Reino Unido se ha apoyado en EEUU frente al sistema europeo que ha tratado de construir el II Imperio alemán entre 1871 y 1918 y el III Imperio a partir de 1933 –épocas en que las potencias occidentales tenían intervenida la mayor parte de Asia y los Estados Unidos no estaban hiperendeudados, a diferencia de hoy–. Después de que la República Federal Alemana ha obtenido en la Unión Europea ventajas económicas y políticas que les han facilitado absorber a la República Democrática Alemana, abrir nuevos mercados, aumentar el superávit de sus exportaciones y el déficit de las de otros Estados, que Alemania asuma la «estabilización» de Europa y su articulación con Eurasia es más congruente con las concepciones geoestratégicas de Karl Haushoffer que con las que dieron origen a la OTAN.

El trazo de ciertas líneas es evidente. En la reunión bilateral del 16 de agosto de 2011, la canciller alemana Merkel y el presidente francés Sarkozy, por sí y ante sí, al margen de las instancias de la UE, se constituyeron en directorio de facto y proclamaron que España debería ceder lo que le restaba de soberanía presupuestaria y fiscal antes de que la UE aceptara su ruego de ayuda del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y del BCE[36]. En otras palabras, a diferencia de lo que durante el Zollverein hizo Prusia –asumir los costos necesarios durante décadas, hasta lograr que la unión aduanera se transformara en unidad política bajo su autoridad–, en 2011 Alemania mantenía para sí los beneficios de la UE al tiempo que desplazaba sobre otros Estados el costo de asegurar mercados abiertos, la continuidad del flujo de capitales, un prestamista de último recurso, la estabilidad de tipos de cambio y la coordinación de las funciones macroeconómicas.

El siguiente 28 de octubre de 2011, el primer ministro Yorgos Papandreu, líder del partido socialdemócrata PASOK, pedía al parlamento griego un voto de confianza al tiempo que anunciaba un

inminente referéndum sobre las condiciones del plan de ajuste que le había impuesto la víspera la Unión Europea; el 29 de octubre, en medio de rumores de golpe de Estado, reemplazaba a la cúpula militar; el 1 de noviembre, el Consejo de Ministros respaldaba por unanimidad convocar el referéndum y tres días después el Parlamento le confirmaba su confianza. Sin embargo, tras el ultimátum de 2 de noviembre de la canciller de Alemania, del presidente Sarkozy y de la presidencia de la Unión Europea de no entregar a Grecia el préstamo de 8.000 millones de euros comprometido en septiembre de 2011 para evitar la suspensión de pagos, el 6 de noviembre el proyecto de referéndum había sido abandonado, Papandreu había dimitido, su partido aprobaba ejecutar el «plan de ajuste» de la UE e integrarse en un gobierno de coalición con el partido conservador y la extrema derecha presidido por Lucas Papademos, miembro de la Comisión Trilateral y exvicepresidente del BCE. El siguiente 12 de noviembre también era forzado a dimitir el primer ministro conservador de Italia, y el presidente italiano designaba senador vitalicio a Mario Monti (expresidente de la Comisión Trilateral para Europa y consejero de Goldman Sachs y Coca-Cola), para, sin convocar elecciones, confiarle encabezar un gobierno de «técnicos» apoyado por Alemania, Francia y EEUU[37].

A diferencia de la pequeña Islandia, la UE ha mostrado carecer de instrumentos operativos frente a diktats y políticas poco compatibles con democracia representativa y eficacia económica. El euro ha adquirido así una cara nueva; ha emergido, por un lado, como un elemento de crisis creciente –si no de ruina– para pueblos que en el siglo xx estuvieron sometidos mediante dictaduras fascistas como Italia, España, Portugal o Grecia; de pérdida de fortaleza democrática y poder adquisitivo, de restricciones y deflación sin límite previsible (algo económicamente irracional con una moneda sobrevaluada y más del 56% de los jóvenes en paro en España); de empobrecimiento social y cultural para la mayoría de la población (mayor cuanta más soberanía ceden sus dirigentes); y, por otro lado, como un lastre para Alemania –cuando está recuperando su soberanía y considera que la fiscal le es tan inalienable como para Francia la suya sobre la force de frappe atómica; ¿cabe acaso que los ciudadanos alemanes acepten ceder la primera antes que Francia la segunda?

Los centros del capital financiero han hecho su lectura de este proceso y sus especulaciones medran anticipando la explosión del sistema en torno del euro y la quiebra de algunos Estados. Han creado una dinámica que en Alemania algunos piensan que abre la oportunidad de modificar los tratados en orden a institucionalizar mayor subordinación de los pueblos, en los términos propuestos el 14 de noviembre de 2011 por la canciller Merkel al congreso de su partido democristiano: una «nueva Europa» donde los Estados transferirían competencias presupuestarias y fiscales a la Zona Euro, un presidente permanente sería elegido por sufragio universal y en cuyo Banco Central el voto, hasta hora igual, sería reemplazado por otro ponderado según el volumen de la economía de cada Estado[38]. Es decir, una UE que bajo la hegemonía del país con más población y recursos económicos[39] bloquea la libertad de los ciudadanos de cambiar su sistema socioeconómico y/o político. Una variante de este proceso ha sido explicitada en el documento de trabajo del gobierno alemán publicado el 21 de noviembre de 2011 en el Daily Telegraph[40], concretada en la carta del 7 de diciembre de 2011 de la canciller alemana y el presidente francés al de la Unión Europea[41], y en la propuesta alemana al Consejo Europeo en enero de 2012 de nombrar un «comisario» para controlar el presupuesto nacional griego y asignar sus ingresos fiscales a reembolsar la deuda externa con prioridad […][42].

Nadie en el establishment posfranquista se ha opuesto a que el Reino de España sea absorbido en esa «nueva Europa» y desposeído, también, de la decisión última en materia presupuestaria, fiscal y financiera. El propio presidente del gobierno el 6 de junio de 2012 ofrecía por escrito a los presidentes de la Unión Europea y del Consejo Europeo:

> […] mayor cesión de soberanía, en particular en los ámbitos fiscal y económico; crear una autoridad fiscal en Europa que oriente la política fiscal en la Zona Euro, armonice las políticas fiscales de los Estados miembros, permita un control de las finanzas centralizado, ser gestora de su deuda; la supervisión comunitaria del sistema bancario y de un fondo de garantía de depósitos común; una «Unión fiscal y bancaria»[43].

Ello a pesar de las previsibles consecuencias socioeconómicas negativas de enajenar los instrumentos financieros, fiscales y presupuestarios a organismos sobre los que no existe control democrático, aumentando el desguace de los instrumentos del Estado y la consiguiente legitimación de su desintegración territorial.

Tampoco se conoce de responsable alguno que en España haya propuesto alianzas –dentro y fuera de la UE– en defensa de intereses específicos de los ciudadanos no subordinados necesariamente a los de Alemania y/o EEUU. Tras el pronunciamiento militar contra la I República española en 1874, las políticas internas, la integridad territorial de la monarquía restaurada quedaron en parte en manos de Alemania[44]; también las de la dictadura fascista y la monarquía instauradas tras la intervención alemana contra la II República[45]. La envergadura de la desconfianza en la capacidad de las estructuras político-económicas y sus dirigentes parecía llevar a la mayoría de españoles a aceptar, en diciembre de 2011, que su economía fuera directamente dirigida desde fuera de España[46], sin advertir que este era uno de los fines del gobierno alemán publicitado un mes antes, ni tampoco las consecuencias que de ello derivan.

Estos hechos reafirman la precariedad de los valores democráticos si no cuentan con voluntad y medios de defensa frente a quienes los consideran prescindibles. Desde 2007, la crisis del capitalismo financiero está aplicando en España y otros Estados europeos recetas experimentadas antes en América Latina que analizan Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno: los bancos procuran extraer la mayor ganancia posible de países a cuyo endeudamiento han contribuido; «capitalizar» la deuda cuando no pueden pagarla, es decir, que el capital recupere parte de sus créditos quedándose con empresas y otros bienes que previamente han depreciado. Pero se niegan a aceptar este criterio «de mercado» cuando son los Estados quienes compran sus propias deudas depreciadas. La meta no es mantener o lograr mayor igualdad social, industrialización o autonomía para decidir el presente y futuro de los ciudadanos, sino aplicar directrices del capital

especulativo sobre el equilibrio fiscal –excepto cuando los bancos privados piden financiarse con el déficit fiscal– como medio para privatizar empresas de servicios básicos, disminuir la participación de los asalariados y ciudadanos en la renta nacional, reducir a su mínima expresión la capacidad del Estado para intervenir en el sistema económico y, en consecuencia, su capacidad de defender los intereses generales de su población.

Los pueblos iberoamericanos de uno y otro hemisferio ni se han resignado en otras coyunturas ni se resignarán a sufrir las perversas consecuencias del juego de las potencias y del capital especulativo. En España pondrán en cuestión los pilares de las estructuras socioeconómicas, políticas y concepciones geoestratégicas que se suceden sin solución desde 1939 hasta hoy, construirán otras en las que participen de forma activa los ciudadanos y los trabajadores, con mayor igualdad social, vigencia efectiva de los valores democráticos y ecológicos, inversiones productivas en innovación y formación, articuladas con la realidad internacional que se aleja de los supuestos de la Guerra Fría sobre los que se construyeron, a partir de 1947, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Organización de Estados Americanos (OEA), la OTAN y la Unión Europea. Que no aceptarán, en suma, las seculares concepciones estratégicas teorizadas por Halford Mackinder que, en 1997, Brzezinski actualizaba así:

En pocas palabras, la geoestrategia euroasiática de los Estados Unidos debe incluir un control resuelto de los Estados dinámicos desde el punto de vista geoestratégico […] Para usar una terminología propia de la era más brutal de los antiguos imperios, los tres grandes imperativos de la geoestrategia imperial son los de impedir confabulaciones entre los vasallos y mantener su dependencia en términos de seguridad, mantener a los tributarios obedientes y protegidos e impedir la unión de los bárbaros[47].

Esos denominados «bárbaros» incluyen a Rusia, India y China[48], y, en el altar de la preservación de tales imperativos, los actuales discípulos de Mackinder sacrifican los intereses y derechos de

«vasallos» y «tributarios» –entre los que sitúan a los iberoamericanos y a las instituciones democráticas que les son disfuncionales–. Constatar las manifestaciones de este proceso en la Europa de hoy día, como hace Habermas[49], no basta. Concebir y crear medios legítimos de autodefensa requiere tomar conciencia de las causas de las interacciones, de sus medios, fines y consecuencias, humanas y ecológicas.

En ese sentido, el documentado estudio de Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno es una valiosa contribución al conocimiento de las especulaciones del capitalismo financiero en el conjunto de los países iberoamericanos –España y Portugal incluidos–, de la necesidad de evitarlas o de hacerles frente, y de las respuestas que articulan los pueblos que no se resignan a sufrir sus efectos perversos para la civilización, la sociedad y el ecosistema.

[1] A. Smith, An Inquire into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, 1776, Libro V, cap. I, partes I a III: «Of the Revenues of the Sovereign or Commonwealth».

[2] El 18 de junio de 1898, el ministro de Asuntos Exteriores de Alemania informaba a su embajador en Francia sobre «medios de presión, comercial u otros, que permitan poner las finanzas de Portugal bajo control internacional». El siguiente 8 de junio, el ministro alemán enumeraba a su embajador en Londres los territorios que Alemania quería para sí en África occidental y oriental, Asia y el Pacífico, entre ellos los de España en Filipinas, las islas Carolinas y una base naval en Canarias. El 8 de agosto siguiente, el embajador en el Reino Unido escribía al gobierno alemán que «en las presentes circunstancias, no es imposible que Francia haga un intento –muy poco apreciado aquí– de establecer un acuerdo con España, similar al que estamos intentando con Portugal, respecto de Ceuta y la costa mora». Fuente: German Diplomatic Documents, 1871-1914, edición de E. T. S. Dugdale, vol. III, The Growing Antagonism, 1898-1910, Nueva York, Harper & Brothers, 1930, pp. 27-41.

[3] W. B. English, «Understanding the Costs of Sovereign Default: American State Debts in the 1840s», The American Economic

Review 86 (1996), pp. 259-275.

[4] B. Moore, International Arbitrations, vol. III, p. 2918.

[5] Al interpretar esta enmienda, la Corte Suprema consideró inválidas las deudas que ayudaron a la rebelión y mantuvo las destinadas a mantener funciones civiles y pacíficas de la administración (74 US 700, 725 [1868]; 97 US 454 [1878]).

[6] B. U. Ratchford, American State Debts, Durham, Duke University Press, 1941. La Corte Suprema de EEUU anuló algunas de estas repudiaciones.

[7] A Treaty of Peace Between the United States and Spain, S. Treaty Doc. n.o 62, 1899, p. 50 (Annex to Protocol n.o 5).

[8] «Arbitration between Great Britain and Costa Rica», American Journal of International Law, vol. 18, n.o 1 (enero de 1924), p. 168.

[9] Escuela nacionalizada en 1945 bajo el nombre de Fondation Nationale des Sciences Politiques (Sciences-Po).

[10] En 2003, Joseph Stiglitz proponía que los contenciosos sobre deuda ilegítima fueran resueltos por un tribunal internacional según criterios jurídicos establecidos por la ONU, en «Odious Rulers, Odious Debts», The Atlantic Monthly, noviembre de 2003.

[11] A. N. Sack, Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières: traité juridique et financier, París, Recueil Sirey, 1927, pp. 157-158.

[12] Fuente: Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización de los estados contables del ejercicio 2007 de los Partidos Políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales o en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, Madrid, 2012. La deuda en millones de euros con entidades financieras era, en el caso del PSOE + PSC, 70,2; del Partido Popular, 59,3; de Convergència i Unió (CDC + UDC), 30,7; de Izquierda Unida + ICV, 25,6; del Partido Nacionalista Vasco, 17,1.

[13] Consejo de Europa: Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO), Informe sobre «la transparencia en el financiamiento de

los partidos políticos», de 1 de abril de 2011 (GRECO RC-III [2011] 5F, puntos 53 a 63).

[14] «La financiación de los partidos políticos. El control de las donaciones, bloqueado en el Congreso», El País, 25 de abril de 2011.

[15] Ll. Pérez Francesch, «La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio», Papers, Revista de Sociologia 92 (2009), pp. 249-271.

[16] Fuente: OCDE, según datos recogidos el 24 de agosto de 2011.

[17] El estudio, elaborado a partir de datos y estimaciones del Fondo Monetario Internacional, la Organización Internacional del Trabajo y de tipos de cambio constantes (según su promedio entre el 14 de abril y el 12 de mayo de 2011), agrupa los datos de Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hong Kong, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Países Bajos, Nueva Zelanda, Portugal, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos.

[18] Este estudio considera «emergentes» las economías de Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Hungría, India, Indonesia, Jordania, Kazajistán, Kenia, Letonia, Lituania, Malasia, México, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Perú, Filipinas, Polonia, Rumanía, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Ucrania. Se olvida a menudo que, durante los milenios que preceden a la segunda mitad del siglo xviii, China era la economía más importante del mundo.

[19] Datos elaborados por el Working Group on Extreme Inequality; fuente: Th. Piketty y E. Saez, «Income Inequality in the United States, 1913-1998», Quarterly Journal of Economics 118, 1 (2003), actualizado en 2008 en http://emlab.berkeley.edu/users/saez.

[20] Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, estudio publicado por la OCDE en diciembre de 2011, http://www.oecd.org/document/51/0,3746,

en_21571361_44315115_49147827_1_1_1_1,00.html.

[21] En el ámbito mundial, la Unión Europea y EEUU sumaban en 2010, respectivamente, el 17% y 12% del comercio, el 50% y 20% de la ayuda al exterior (según las bases de datos del Banco Mundial), y el 21% y 43% del gasto militar (según el SIPRI Yearbook de 2011).

[22] «IMF and eurozone clash over estimates», Financial Times, 31 de agosto de 2011.

[23] Respuesta del Ministerio de Hacienda alemán a una pregunta en el Bundestag, que cifraba en 599 millones de euros el costo para Alemania de la crisis del euro, Der Spiegel, 19 de agosto de 2013.

[24] Bundesverfassungsgericht, Caso 2 BvE 2/08 et al., Sentencia de 30 de junio de 2009 del Tribunal Constitucional de Alemania sobre la interpretación y aplicación del Tratado de Lisboa de la Unión Europea de 2007, §§. 178 y ss., 181 y ss., 229, 249, 252, 256-260.

[25] «U.S. Agencies Said to Swap Data With Thousands of Firms», por M. Riley, publicado el 15 de junio de 2013 en Bloomberg.com; What's Wrong With Fusion Centers?, publicado en diciembre de 2007 por M. German, Policy Counsel for National Security, ACLU Washington Legislative Office, y J. Stanley, Public Education Director, ACLU Technology and Liberty Program; «Corporate America Fights Back Against (Chinese) Hackers», por R. Newman, publicado en The Exchange el 17 de junio de 2013.

[26] Un estudio de Barclays Bank estimaba el 6 de enero de 2012 que de esta suma corresponde a deuda de Italia el 43%, de España el 22%, de Grecia el 17%, de Portugal el 10%, de Irlanda el 9%; en «Barclays Estimates ECB Losses on Bond Purchases at €30 Billion, or Nearly Half of Eurosystem Capital».

[27] Véase el artículo de B. Maguire, «Trichet Advocates A New European Confederation», accesible en http://www.europeanbusinessexpress.com/EBX2/News/2011/06/Trichet_Brussels_30062011.html.

[28] «German bank chief wants "real fiscal eurozone union"», AFP,

1 de septiembre de 2011.

[29] Exposición de Christian Wulff (democristiano) el 24 de agosto de 2011 ante un grupo de premios Nobel de economía, El País, 25 de agosto de 2011.

[30] F. Fubini: «Ecco la lettera di Trichet e Draghi Cessioni, liberalizzazioni e lavoro. Le condizioni di Francoforte per l'intervento sui titoli italiani», Il Corriere della Sera, 11 de agosto de 2011.

[31] El texto íntegro de la carta del 5 de agosto de 2011 del presidente y vicepresidente del BCE al primer ministro Silvio Berlusconi ha sido desvelado el 29-09-2011 por Il Corriere della Sera.

[32] E. Ekaizer, «La carta robada. El apoyo del BCE a España no es gratis», Público, 25 de agosto de 2011; «Carta boca arriba. Rajoy aplica la hoja de ruta de la misiva de Trichet a Zapatero», Público, 2 de diciembre 2011; Indecentes. Crónica de un atraco perfecto, Madrid, Espasa, 2012, pp. 125-131.

[33] Votaron en contra los parlamentarios de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds (2 diputados), Unión Progreso y Democracia (1), los nacionalistas catalanes –Convergència i Unió (10), Esquerra Republicana de Catalunya (3)–; Partido Nacionalista Vasco (6), Nafarroa Bai (1), Bloque Nacionalista Galego (2) y Coalición Canaria (2). No votaron 4 de los 258 parlamentarios del PSOE.

[34] El 25 de noviembre de 2010, el primer ministro ruso escribía en el Süddeutsche Zeitung que Rusia podría un día convenir con la UE «una zona de libre cambio o incluso formas más avanzadas de integración […] un mercado continental unificado […] que impulsara una nueva ola industrializadora en el continente europeo».

[35] «The euro crisis will give Germany the empire it's always dreamed of», por Peter Oborne, editorialista principal del conservador Daily Telegraph, 21 de julio de 2011.

[36] Entre agosto y el 4 de noviembre de 2011, el BCE había adquirido en el mercado secundario bonos soberanos por 183.000 millones de euros.

[37] B. Obama: «I cambiamenti nei governi greco e italiano sono positivi. I nuovi governi in Italia e in Grecia attueranno le riforme necessarie», declaración del 12 de noviembre de 2011 reproducida en Il Corriere della Sera el mismo día.

[38] Financial Times de 14 de noviembre de 2011: «Merkel urges stronger union to back euro».

[39] Según Der Spiegel de 18 de noviembre de 2011, a principios de 2011 «el ministro de Hacienda alemán Wolfgang Schäuble hizo un aparte con la canciller y le explicó que la crisis del euro no podía ser resuelta con políticas improvisadas. Le dijo a la canciller que estaba a favor de usar la crisis para avanzar la unidad política de Europa», en «German Referendum on Europe? Merkel Eyes Constitution Revamp to Boost EU Powers».

[40] Zur Zukunft der EU: Erforderliche integrationspolitische Fortschritte zur Schaffung einer Stabilitätsunion («El futuro de la UE: medidas necesarias de integración para progresar en establecer una unión estable»).

[41] «La Lettre de Sarkozy et Merkel à Van Rompuy», Le Monde, 7 de diciembre de 2011.

[42] «Germany's Power "Is Causing Fear" in Europe», Der Spiegel, 2 de febrero de 2012.

[43] Mariano Rajoy hizo pública esta carta en la sesión del Congreso de los Diputados de 13 de junio de 2012.

[44] I. Schulze, «Bismarck […] pretende fortalecer la monarquía española con el fin de prestar apoyo al principio dinástico […] y, al mismo tiempo, favorecer su política de alianzas europeas. […] El interés de Bismarck por España ha estado siempre marcado por dos causas, por un lado la defensa de la monarquía como forma de Estado […] y, por otro, como apoyo contra Francia», en «La diplomacia personal de Alfonso XII: una proyectada alianza con el

Imperio alemán», Boletín de la Real Academia de la Historia CLXXXII (sept.-dic. de 1985), pp. 486, 501; J. Salom Costa, España en la Europa de Bismarck. La política exterior de Cánovas (1871-1888), Madrid, CSIC, 1967.

[45] R. H. Whealey, Hitler and Spain: the Nazi role in the Spanish Civil War, 1936-1939, Lexington, University Press of Kentucky, 1989.

[46] Según la encuesta que publicaba El País el 18 de diciembre de 2011, hasta el 74% de los españoles respalda una «cesión de soberanía a Europa para salir de la crisis».

[47] Z. Brzezinski, The Grand Chessboard, Basic Books, 1997, p. 40 [ed. cast.: El gran tablero mundial, Barcelona, Paidós, 1998, p. 48].

[48] Según el «Defense Strategic Guidance Briefing from the Pentagon» del secretario de Defensa de 5 de enero de 2012, el ejército de EEUU va a «concentrar su presencia, su poder de proyección y disuasión en Asia-Pacífico».

[49] J. Habermas, Zur Verfassung Europas, Berlín, Suhrkamp, 2011 [ed. cast.: La constitución de Europa, Madrid, Trotta, 2012], un ensayo sobre la destrucción de la democracia en la Unión Europea por las políticas del gobierno democristiano-liberal de la canciller Merkel.

Nota Preliminar

Por qué escribimos este libro

La gravedad de la crisis económica y financiera que afecta a varios países europeos obliga a revisar los fundamentos teóricos de las políticas que se proyectan y adoptan. Cuando solo arruinaban a los países subdesarrollados, era una situación que en los países desarrollados se explicaba por el atraso «todoterreno» que sufrían, y no hacían falta justificaciones doctrinarias; era, por ejemplo, la barbarie latinoamericana frente a la civilización. Pero ahora las dificultades afectan a países desarrollados, en los que fracasa la aplicación de la doctrina neoliberal; entonces el establishment económico y político critica aspectos secundarios y sigue ignorando el fondo del problema; o carga la responsabilidad en agentes económicos que no la tienen, y al mismo tiempo esconden a los verdaderos culpables. Es necesario entonces averiguar las causas que provocan esos efectos desastrosos.

Ya es un lugar común la frase que afirma que «nada hay más práctico que una buena teoría»[1], que podría completarse con la afirmación recíproca de que nada hay más devastador que una mala teoría que quiera llevarse a la práctica. Para comprobarlo, basta con observar –y mejor aún, cuantificar– los efectos que tuvieron las políticas impuestas a los países deudores durante el imperio del Consenso de Washington, sobre todo por la acción del Fondo Monetario Internacional (FMI). Lo corrobora la penosa –y a veces trágica– historia de varios países latinoamericanos durante el periodo neoliberal que comenzó a mediados de la década de 1970.

La necesidad de plantear un esquema alternativo al «pensamiento único» dominante nos impulsó a publicar en Buenos Aires, en 1995, un libro de refutación de las tesis neoliberales, con el título de El universo neoliberal. Recuento de sus lugares comunes, reeditado en 2006. En él describimos y refutamos –a nuestro juicio con éxito– 19

eslóganes neoliberales. En la consideración de cada uno intentamos tratar el fondo del tema con el mayor rigor técnico posible; y, al mismo tiempo, en el relato procuramos darle un ritmo entretenido (en literatura, nada es peor que un libro aburrido).

Hasta el decenio de 1970, los liberales latinoamericanos se contentaban con gobernar cada vez que podían y no pretendían tener razón, ni representar a todos, ni ser una avanzada del futuro. En varios países, la situación se agravó con los gobiernos militares, que imponían los análisis y consignas neoliberales mediante la represión a los contestatarios. Además, esas tesis eran repetidas de modo constante por los medios masivos de comunicación, las cátedras universitarias y los estudios académicos; se seguían así, con comodidad, las consignas del liberalismo predominante a escala internacional, que era liderado por los gobiernos de la señora Thatcher y el señor Reagan. Se presentaban como «serios» únicamente los estudios y conclusiones neoliberales, sobre todo los que venían envueltos en formulaciones matemáticas (aunque no se examinaran los supuestos); con ese enfoque, los planteos disidentes aparecían como expresiones políticas desprovistas de rigor científico. De tal modo, se invertía la tendencia hacia un mayor crecimiento económico con justicia social, que había predominado en las mejores épocas del pensamiento económico y social latinoamericano.

Esta situación obligaba a examinar de nuevo ciertas creencias que se presentaban como indiscutibles y que fundamentaban la existencia de naciones dependientes y ordenamientos sociales injustos. Si solamente se tratara de una discusión teórica, no sería tan preocupante que se exhibiera al pensamiento neoliberal como el «moderno» y «realista»; y a sus propuestas, como inevitables, ya sea porque se crea en ellas o porque se las exhiba como las únicas viables. Pero ahora lo que está en juego es la orientación política y económica fundamental, de la que resultará el tipo de países que tendremos en los decenios que vendrán.

Los eslóganes neoliberales

Cuando en 1995 publicamos la refutación de 19 eslóganes neoliberales, nuestra opinión era aplastantemente minoritaria. Éramos muy pocos los que opinábamos así. En general, en la Argentina, tanto los gobiernos de la época como los partidos políticos y los medios de comunicación dominantes apoyaban con entusiasmo al modelo neoliberal. Se nos acusaba de ser poco serios, de estar en el pasado, de infundir política donde ellos ponían economía. Así aplicaron ese esquema desde 1976.

En América Latina –y en particular en la Argentina–, comenzaron con una brutal represión que cometió crímenes de lesa humanidad, que torturó e hizo desaparecer a decenas de miles de personas; de tal modo, fue posible la implantación de una versión salvaje del Consenso de Washington. Así, se enajenaron las empresas públicas, se desindustrializó a los países (era más barato importar que producir), se generó desocupación y, durante todo el ciclo, se llevó la deuda externa a niveles exorbitantes; por ejemplo, en la Argentina la relación entre la deuda externa y el Producto Interior Bruto (PIB) era del 3,7% en 1975 y del 166% en 2002.

Claro que ahora, después de la catástrofe, resulta que nadie estaba de acuerdo con la política económica neoliberal: ni los economistas del establishment, ni las calificadoras de riesgos, ni el FMI (cuyo máximo organismo de dirección que es la Junta de Gobernadores, en su reunión de 1998, presentó a la Argentina como el modelo a seguir), ni los medios de comunicación. No hubo una sola autocrítica, y los neoliberales siguen opinando como si no hubiera pasado nada, o ellos fueran ajenos, o no se hubieran enterado. Por suerte, en la mayoría de los países latinoamericanos ya no tienen el gobierno, aunque conserven gran parte del poder económico y dominen los medios de comunicación.

En esta edición española de El universo neoliberal tratamos de refutar los principios teóricos que fundamentaron el neoliberalismo salvaje que sufrió América Latina –y en especial la Argentina– durante el decenio de 1990; y agregamos una introducción que describe la crisis actual y un epílogo que muestra la forma en que la Argentina superó la crisis. Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno asumimos la autoría del libro. El doctor Joan E. Garcés nos hizo el honor de redactar el prefacio a la edición española; y

Eric Calcagno escribió el epílogo, que relata cómo salió la Argentina de la crisis.

Como el sector financiero pretende aplicar en Europa –y en particular en España– las mismas políticas que fracasaron en América Latina, es necesario rebatir sus argumentos. Nuestra obligación, al menos, es ganar la batalla teórica. Para eso debe conocerse, en cada caso concreto, cómo la política que se aplicaba –y que ahora se pretende repetir en países europeos– consiste en falsedades y sofismas.

Los términos de comparación son la situación al principio y al final del periodo neoliberal; y por eso no actualizamos los cuadros con los datos acerca del resurgimiento de varios países latinoamericanos cuando abandonaron el neoliberalismo. No es nuestro propósito analizar la evolución latinoamericana exitosa posterior al neoliberalismo, sino examinar la endeblez teórica con la que el sector financiero conquistó la conducción económica y política de nuestros países. Si no pueden impedirlo, que por lo menos las víctimas actuales y futuras sepan que van a sufrir una dominación sin ningún fundamento teórico serio, cuyo objetivo es transferir poder e ingresos al sector financiero internacional y nacional.

Las falacias neoliberales

La aplicación del modelo neoliberal significa la adopción de una especie de código genético que determinará las características de la sociedad y de la economía. Así, de las tesis básicas que se acepten y practiquen dependerán el modelo global de crecimiento, las pautas de acumulación de capital, la distribución del ingreso, las relaciones capital-trabajo, el tipo de inserción externa, el perfil tecnológico, las modalidades del desarrollo industrial y agrícola y, en definitiva, la determinación de los grupos sociales beneficiarios y perjudicados.

Desde nuestro punto de vista, el pensamiento económico y político neoliberal adolece de errores fundamentales, tanto en los datos que maneja como en las interpretaciones que elabora, de modo tal que

transmite diagnósticos equivocados y soluciones tendenciosas y nefastas. No se trata solo de una disidencia teórica o de una interpretación diferente de la realidad; a nuestro juicio, se pretende ignorar hechos reales y se invocan otros inexistentes; y, en el modo de razonar, se cumplen los requisitos señalados por Aristóteles para caracterizar a los sofismas o falacias, es decir, proposiciones mediante las cuales «se quiere defender algo falso y confundir al contrario».

En este trabajo nos referiremos a esas falacias. Creemos poder demostrar que ese pensamiento se basa en una colección de versos, en la acepción no poética del término. Para el Diccionario de la Real Academia Española, «correr el verso» significa «sonar bien al oído»; en el lenguaje coloquial argentino se plantea una disociación entre la resonancia de una frase y la realidad; así, «decir el verso» o «versear» significa presentar de modo elogioso y florido una situación perversa, sobre la base de hechos falsos y razonamientos equivocados. En este caso, los versos que se presentan como verdades indiscutibles no son inocentes, porque constituyen el fundamento de políticas antinacionales y antipopulares.

Los lugares comunes a los que nos referimos pueden además considerarse como «cuentos» en la quinta acepción del Diccionario de la Real Academia Española: «falsa apariencia, embuste, trápala, engaño». De allí que este «recuento», además de una enumeración, sea una retahíla de cuentos; de donde «verso» y «cuento» resultan ser casi sinónimos.

La filiación de este trabajo reconoce un ilustre predecesor: el Manual de zonceras argentinas de Arturo Jauretche. En 1968, su autor decía que «las zonceras que voy a tratar consisten en principios introducidos en nuestra formación intelectual desde la más tierna infancia —y en dosis para adultos— con la apariencia de axiomas, para impedirnos pensar las cosas del país por la simple aplicación del buen sentido». Y agregaba: «a medida que usted vaya leyendo algunas, se irá sorprendiendo, como yo oportunamente, de haberlas oído, y hasta repetido innumerables veces, sin reflexionar sobre ellas y, lo que es peor, pensando desde ellas»[2].

Contenido del libro

Este libro es un recuento de versos conceptuales y de índole política y económica. En cada caso, primero se referirá el problema de que se trata, o sea, se diseñará el anverso[3]. En segundo lugar, se recitará el verso neoliberal en sus versiones más difundidas; se procurará ser lo más fiel posible, para no incurrir en el abuso de enunciar una caricatura de verso para destruirla después con facilidad. En tercer término, se mostrará el reverso («parte opuesta al frente de una cosa»), es decir, lo que hay detrás del verso y en particular los grupos sociales que lo sostienen. El cuarto tema a considerar es el perverso, que señalará algunos efectos nocivos del verso. El quinto punto es el adverso, en el que se presentarán hechos históricos que desmienten al verso. La sexta observación se refiere al inverso, o sea a la refutación del verso. Por último, en el diverso se señalarán políticas alternativas. Con este libro no se pretende formular un programa de acción ni enunciar un dogma de reemplazo, sino mostrar que es posible replantear esos problemas sobre otras bases.

La descripción y análisis de la realidad política y económica latinoamericana podría ser materia de novelas, que probablemente se filiarían en el realismo mágico; pero para hacer más legible este libro, le hemos dado forma de «recuento», es decir, de una serie de cuentos o inventario. La ventaja es que se pueden leer por separado, pues cada uno es autosuficiente; el inconveniente es que, por eso mismo, y dada la similitud de varios de los temas considerados, en algunos casos se reiteran algunos conceptos, aunque enfocados desde diferentes puntos de vista.

Ojalá que quienes rechazan los versos neoliberales encuentren nuevos argumentos en este libro. Y que los lectores que los hayan aceptado e introducido en su universo, adviertan que son versos perversos; tal vez entonces, más versados, sean versátiles y, con respecto a ellos, conversos.

Ahora, frente a una realidad que amenaza repetir el esquema de neoliberalismo salvaje en Europa –y en particular en Grecia, en España y en Italia–, queremos transmitir las alertas que dimos en

Argentina y que –como otras en el mismo sentido– no fueron oídas. Era la etapa del auge mundial del neoliberalismo y muy pocos escuchaban opiniones adversas. La frase «se acabó la historia: la sociedad será siempre capitalista y liberal», se había convertido en un axioma.

Sin embargo, la situación ha cambiado, porque la dolorosa experiencia histórica de América Latina, y en especial de la Argentina, ha demostrado que la aplicación del Consenso de Washington conduce a un espantoso desastre; por ejemplo, en la Argentina hubo que hacer desaparecer físicamente a decenas de miles de personas; y el proceso terminó con la quiebra económica, la desocupación y la pobreza masivas; y con el país al borde de la disolución nacional.

El resurgimiento producido a partir del siglo xxi en varios países de América Latina se basó en una política económica opuesta a la preconizada por los neoliberales. Ambos hechos son ocultados por los medios de comunicación que responden al establishment financiero, que son los predominantes. Con este libro esperamos aportar hechos e ideas que contribuyan a la discusión del tema. A continuación, y a modo de introducción, nos referiremos a las opciones que plantean las vicisitudes financieras en Europa y a algunas enseñanzas que surgen de la crisis.

[1] Enunciada por Lenin en 1918, fundamentada por Kurt Lewin (1951) y Ludwig Wittgenstein (1953) y difundida por Peter Drucker en 1956.

[2] A. Jauretche, Manual de zonceras argentinas, Buenos Aires, A. Peña Lillo editor, 1968.

[3] En imprenta, la cara en que va impresa la primera página de un pliego.

Introducción

La crisis económica y financiera mundial

La crisis económica y financiera mundial que estalló en 2008 es el punto de partida natural de cualquier reflexión económica y política en la actualidad. Cuáles son sus causas, cuáles sus posibles remedios, en qué aspectos esta crisis exige revisar la forma en que entendemos los fenómenos económicos y sociales, son preguntas que no se pueden eludir sin caer en la intrascendencia teórica y práctica. La crisis es también un momento privilegiado para el cientista social (como es el hospital para el médico), porque pone al descubierto cómo funciona (y deja de funcionar) un sistema económico. La forma en que se distribuyen los costos de la crisis y las políticas que, al calor de esta última, buscan modificar la estructura social son indicadores inequívocos de cómo se distribuye el poder económico y político. Por último, la crisis es también un momento en el cual los discursos que hacen la apología del statu quo pierden credibilidad y las visiones críticas pueden ganar audiencia, y de ese modo contribuir al cuestionamiento de un orden económico y social.

La crisis como reveladora del (dis)funcionamiento del sistema económico

La crisis económica que se desencadenó en 2008 es, desde varios puntos de vista, una crisis extraordinaria. Lo es por su magnitud, ya que el producto bruto mundial se contrajo por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, al caer 2,2% en 2009. Lo es también por su extensión, ya que afectó a todas las regiones del mundo, con caídas absolutas en la actividad económica de los países desarrollados y en transición y una mezcla de caídas y fuertes desaceleraciones en los países en desarrollo. Fueron también

notables la fuerza y la rapidez con que una falencia en apariencia menor (la pinchadura de la burbuja de los préstamos subprime en el mercado inmobiliario norteamericano) se comunicó a los mercados financieros mundiales e impactó en la producción, el empleo y el comercio internacional. Esa rapidez en la difusión de la crisis contrasta con la lentitud de su resolución, especialmente en muchos países desarrollados que no han podido recuperar un crecimiento sostenido y creador de empleo.

Una crisis de esta magnitud y características necesariamente cuestiona los fundamentos del sistema económico y del modelo de crecimiento que llevaron a la crisis. Ya no se trata de crisis de economías del Tercer Mundo o de países ex socialistas, que fueron atribuidas en el pasado a una institucionalidad insuficiente, mercados subdesarrollados, o a la mala praxis de agentes y gobiernos dados al «populismo», el intervencionismo y la corrupción. Es esta una crisis surgida de los mercados financieros más sofisticados en las economías más ricas del planeta, que encabezan todos los rankings de eficiencia y buena gobernanza elaborados por el Banco Mundial y otros organismos que promueven las instituciones y políticas «amistosas con los mercados». El problema no se origina entonces en un funcionamiento imperfecto de las instituciones o en la mala implementación de las políticas, sino en la naturaleza misma de esas instituciones y de las políticas que aplican.

En nuestro enfoque, la crisis funciona como un gran revelador, ya que comprender sus causas permite entender los problemas de funcionamiento de un sistema económico que, en las últimas décadas, fue crecientemente modelado por políticas neoliberales y que acumuló tensiones y desbalances tanto dentro de los países como a nivel global. El contraste es agudo con la complacencia de los años anteriores a la crisis, conocidos como los de «la gran moderación», cuando se pensaba que gracias a la sapiencia de los bancos centrales independientes, la inflación había quedado bajo control, y en ese marco la total desregulación de los mercados (tanto los financieros como los de bienes y servicios) llevaría a un crecimiento acelerado y sostenible.

El optimismo y el crecimiento que prevalecieron en esos años

minimizaron los desequilibrios internos y externos que se acumulaban aceleradamente. Algunos desbalances eran demasiado grandes para ser ignorados, como los déficits que acumulaban los Estados Unidos en sus cuentas externas (6% de su PIB en 2006). Pero aun así se encontraban explicaciones tranquilizadoras. Se decía que existía en el resto del mundo un exceso de ahorro (global savings glut) que no encontraba un uso tan redituable como en EEUU, país en donde las oportunidades de inversión excedían los deseos de ahorro de sus residentes[1].

De este modo, se pensaba que «los Estados Unidos pueden seguir atrayendo capitales extranjeros (y financiar su déficit en cuenta corriente) indefinidamente, siempre que use esos capitales con buen criterio para promover su crecimiento futuro y seguir así siendo un destino interesante para los inversores extranjeros»[2]. Es más, puesto que el gasto en Estados Unidos impulsaba el crecimiento liderado por las exportaciones en otros países, entre los que se destacaba China, a estos últimos les convenía canalizar sus excedentes hacia los Estados Unidos (por ejemplo, acumulando reservas internacionales denominadas en dólares), quienes podían así financiar su déficit comercial.

En realidad, los desbalances externos estaban asociados a problemas y desequilibrios internos de los países, que también fueron ignorados o minimizados por las autoridades y los gurús de la economía dominante. Si Estados Unidos y otros países avanzados tenían déficits crecientes, no era solamente porque consumían mucho, sino porque consumían gran cantidad de productos importados: sus empresas perdían competitividad y partes de mercado, y los capitales externos servían para alimentar el consumo más que la inversión. Es más, el auge del gasto de las familias no reflejaba ingresos crecientes de los asalariados, sino más bien la expansión del crédito inmobiliario y para el consumo. Esto reflejaba otro desequilibrio, interno esta vez, en la distribución del ingreso y del patrimonio. En efecto, desde alrededor de 1980 empieza un proceso de concentración del ingreso en muchos países, basado en el creciente predominio de las finanzas globalizadas, la erosión del Estado de bienestar y el debilitamiento del poder negociador de los asalariados.

De este modo, los hogares de trabajadores debían endeudarse no solamente para acceder a la vivienda, sino también para consumir, porque sus ingresos reales no crecían al mismo ritmo que la productividad, y en algunos países no crecían en absoluto. Esto explica gran parte del aumento del crédito a las familias en muchos países desarrollados en los años 1990 y 2000. Su acceso al crédito se asociaba en general con el incremento del valor de la vivienda y otros activos financieros que servían de garantía: de este modo se generaba una clásica burbuja financiera, en la que el crédito sostenía el aumento de los precios de los activos, que a su vez daban acceso a más créditos, con los que se financiaban gastos de consumo y nuevas compras de activos financieros. Del lado de las empresas, también muchas debían recurrir al crédito, ya que la exigencia de valorizar sus acciones llevaba a distribuir la mayor parte de las ganancias a los accionistas en lugar de reinvertirlas. Esto último refleja una tendencia a la hegemonía de los accionistas en las empresas de los países desarrollados, que contrasta con el anterior gobierno de la «tecnoestructura» que describiera John Kenneth Galbraith[3].

Del lado de la oferta de crédito, el sistema financiero permitió mantener estos desequilibrios durante largo tiempo, e incluso los aumentó. Recurrió para ello a las innovaciones financieras (securitization, productos derivados) y a instituciones financieras no reguladas (hedge funds, vehículos de inversión) para expandir sus negocios sin aumentar proporcionalmente su capital. Por cierto, ese mayor «apalancamiento» financiero incrementaba las ganancias sobre el capital comprometido, pero también crecía el riesgo de insolvencia en caso de pérdidas. La expansión del sector financiero (y el tamaño de la burbuja) a nivel mundial puede comprobarse con la evolución de los activos financieros, que crecieron de 12 a 225 billones de dólares entre 1980 y 2012, llegando así a representar más de tres veces el PIB mundial ese último año, frente a solamente 1,2 veces en 1980[4].

A su vez, la creciente hegemonía del sector financiero y de los accionistas realimentaban la desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, buena parte de los muy altos ingresos (los del «1% más rico» de la población) consiste en intereses, altos salarios gerenciales y bonificaciones distribuidos por el sistema financiero,

además de los crecientes dividendos pagados por las empresas. Se formó así un círculo vicioso en el cual la concentración del ingreso obligaba a familias y empresas a recurrir cada vez más al crédito antes que a sus ingresos corrientes para aumentar el consumo y la inversión, lo que a su vez incrementaba las ganancias financieras y la concentración del ingreso. La creciente fragilidad financiera se agravaba por la distorsión de los incentivos económicos que promovían una toma de riesgos excesiva en las finanzas, ya que los operadores cobraban bonificaciones cuando había ganancias pero no las devolvían si había pérdidas.

En síntesis, la crisis actual no es un mero problema coyuntural que se podría superar sin cambios de fondo, para volver a la modalidad de crecimiento anterior a 2008. Es más bien la crisis estructural de un patrón de crecimiento caracterizado por el predominio de las finanzas sobre la economía real, una desigualdad creciente en la distribución del ingreso y la riqueza, un menor rol económico, social y regulador del Estado y la consiguiente expansión de desequilibrios externos e internos –con su correlato en términos de endeudamiento creciente– que ya no se pueden sostener.

La crisis como reveladora de una estructura del poder económico y político

La crisis actual funciona también como reveladora de la estructura del poder político y de las preferencias de las autoridades de un país. A diferencia de las crisis menores o puntuales, que pueden ser absorbidas por los propios mecanismos del mercado y la acción más o menos neutra del Estado (por ejemplo, con los subsidios de desempleo y otros «estabilizadores automáticos»), una crisis estructural requiere la intervención en gran escala del poder político, tanto para contener sus efectos como para tratar de volver a poner a la economía en una senda de crecimiento.

Así, cuando estalló la crisis financiera en septiembre de 2008, los gobiernos de las principales economías, tanto desarrolladas como en desarrollo, apoyaron masivamente sus economías. En particular,

aumentaron el gasto público para reemplazar la brusca contracción del gasto privado. En los países desarrollados, las autoridades monetarias redujeron a mínimos históricos sus tasas de interés e inyectaron liquidez en gran escala para evitar el derrumbe de las principales instituciones financieras. En varios casos, fueron más allá de su mandato, al financiar directamente a los gobiernos e incluso al sector privado no financiero. Las críticas arreciaban contra el sector financiero y se planteó la necesidad de una reforma radical que no solamente reforzara su regulación, sino que también modificara sustancialmente su lógica de funcionamiento. En su reunión de Londres en abril de 2009, los líderes del G-20 se comprometieron a llevar adelante esas reformas para restablecer así la confianza en el sistema financiero.

La acción simultánea de las mayores economías logró detener la espiral recesiva, y varias de ellas recuperaron un crecimiento positivo en la segunda mitad de 2009. Esta mejoría dio lugar a una lectura equivocada de la situación económica, al hacer creer que la crisis ya había sido superada. De este modo, muchos gobiernos abandonaron prematuramente las medidas de estímulo de la actividad económica y modificaron las prioridades en su programa de reformas económicas. Si bien en su declaración de la Cumbre de Toronto (junio de 2010) los líderes del G-20 reiteraron la necesidad de una reforma del sistema financiero, estimaron que la consolidación fiscal era la condición necesaria para recuperar la confianza y el crecimiento. Las economías avanzadas se comprometieron a reducir el déficit fiscal a la mitad en 2013 y disminuir el endeudamiento público como porcentaje del PIB a partir de 2016.

Esta reorientación de la política reflejaba varios errores de diagnóstico. En primer lugar, olvidaba que la crisis fue producto del excesivo endeudamiento privado, en tanto el aumento de la deuda pública fue una consecuencia y no la causa de la crisis. En segundo lugar, subestimaba la profundidad de la crisis, y el tiempo que lleva consolidar los balances de los bancos, empresas y familias después de una crisis financiera: por más que los bancos centrales provean abundante liquidez, los bancos que tratan de recapitalizarse serán reacios a prestarle al sector privado, que además presenta un riesgo elevado debido a sus deudas acumuladas y a la propia crisis; en

tanto el propio sector privado está más preocupado por disminuir su endeudamiento que por tomar nuevas deudas con las que aumentar su gasto en consumo o inversión. En tercer lugar, no tenía en cuenta las consecuencias macroeconómicas de una austeridad fiscal generalizada: si el gobierno disminuye su gasto precisamente cuando el sector privado también recorta el suyo, se reduce todavía más la demanda agregada y, por consiguiente, el crecimiento económico. Como gran parte de los ingresos fiscales dependen del nivel de la actividad, estos se resienten a su vez. Por ende, la austeridad fiscal no mejora necesariamente las cuentas fiscales, especialmente si es aplicada simultáneamente por los principales socios comerciales, pues entonces también disminuye la demanda externa[5].

En términos técnicos, este problema remite a los multiplicadores fiscales, es decir, al impacto que una variación del gasto o de los ingresos fiscales tiene sobre el PIB. La tesis defendida hasta hace poco tiempo por el FMI y aceptada por los gobiernos sostenía que ese multiplicador era pequeño; es decir, que se podían «ajustar» las cuentas fiscales sin un costo elevado en términos de nivel de actividad, y que en cambio ese ajuste fiscal generaría confianza en el sector financiero, que a su vez reactivaría el crédito y el crecimiento[6]. Sin temor al oxímoron, los más entusiastas defensores de esta tesis acuñaron las expresiones «contracción fiscal expansionista» y «austeridad expansiva». El mayor riesgo para la economía, desde ese punto de vista, era que la deuda pública siguiera creciendo por encima de un nivel que pusiera en duda la capacidad de repago. Esto dispararía la prima de riesgo y la tasa de interés, haciendo efectivamente imposible seguir pagando la deuda, lo cual afectaría a los acreedores entre los cuales sobresale el sector financiero.

En la práctica, el coste de la austeridad fiscal fue muy superior al anticipado, y no solamente debilitó el crecimiento en Estados Unidos, sino que arrastró a Europa (en particular a la Zona Euro) a una nueva contracción económica en 2012 y 2013. El coste del ajuste fue tanto mayor cuanto consistió en recortes al gasto más que en aumentos de impuestos, ya que reducir el gasto hace caer directamente la demanda, mientras que una parte del ingreso que se debe pagar en impuestos no hubiera sido gastado, sino ahorrado.

Además, los recortes al gasto se aplicaron principalmente sobre salarios y empleos públicos, seguridad social, salud e inversiones públicas; y cuando se recurrió a mayores impuestos, se trató sobre todo de impuestos indirectos sobre el consumo antes que de impuestos directos sobre el ingreso y el patrimonio de los sectores de altos ingresos[7]. No solamente estas opciones significaron empeorar la distribución del ingreso, ya que se cargaba el peso del ajuste sobre los sectores de menores ingresos mientras se rescataba al sector financiero, sino que amplificaba el efecto multiplicador negativo sobre el nivel de actividad, pues los sectores medios y bajos consumen la casi totalidad de sus ingresos, a diferencia de las clases altas que ahorran o evaden al exterior una proporción mayor de los mismos.

La prolongada recesión hizo que el FMI reconociera que el costo del ajuste fiscal es mayor que el previsto, debido a que los multiplicadores fiscales son elevados durante las recesiones; pero en vez de sugerir aprovecharlos para relanzar la economía, propuso solamente moderar el ajuste y darse más tiempo para reducir los déficits públicos[8]. Puede decirse que el FMI enmendó su análisis, pero no sus políticas. De este modo, el ajuste fiscal no devolvió la confianza a los mercados financieros, sino sobre todo deterioró la de los consumidores y las empresas. Lo que hizo disminuir la prima de riesgo sobre la deuda soberana de los países de la «periferia europea» (España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal) fue el mayor involucramiento del Banco Central Europeo (BCE) como prestamista en última instancia, no solamente mediante sus compras directas e indirectas de deuda europea (esto es, aceptando títulos de deuda pública como garantía para préstamos a baja tasa de interés a los bancos en las operaciones de «long-term refinancing operations», LTRO), sino sobre todo con su anuncio de estar dispuesto a comprar sin límites bonos de la deuda pública de los países que lo solicitaran y se plegaran a determinadas condiciones («outright monetary transactions», OMT).

El papel hegemónico del sector financiero se evidencia entonces no solamente en su peso específico en la economía mundial y en la de los países afectados, sino también en su capacidad para imponer su agenda en las políticas públicas. Gracias al tamaño de sus instituciones, obtuvo una ayuda masiva de parte del Estado

(prácticamente sin tener que dar contrapartida alguna) porque el costo de ese rescate era menor que el de quiebras en cadena de instituciones «demasiado grandes para quebrar». Más aún, al buscar las autoridades económicas la mejor forma de obtener la confianza del sector financiero, este pasó de ser percibido como el mayor responsable del descalabro económico y social, a constituirse como el juez que definía qué políticas económicas eran las correctas.

De este modo, perdieron fuerza los proyectos de reformas estructurales que debían imponer una estricta regulación sobre su funcionamiento, capitalización y distribución de remuneraciones; y reestructurarlo para eliminar el riesgo sistémico que hace pesar sobre la economía mundial y para ponerlo al servicio de la economía real. Existen propuestas en Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea (los planes Volcker, Vickers y Liikanen, respectivamente) para reestructurar y, en particular, separar la actividad de banca comercial y banca de inversión; pero los bancos han logrado retardar y diluir las medidas concretas. En cambio, las propuestas de reforma estructural se han concentrado en privatizar empresas y terrenos públicos, flexibilizar el mercado laboral, reducir las pensiones y, más generalmente, desmantelar progresivamente el Estado de bienestar.

El discurso para justificar esas reformas se basa en la idea de que todos los países de Europa, pero sobre todo los de su «periferia» más golpeados por la crisis, deben imitar a los países más virtuosos del «centro» (empezando por Alemania) y aumentar fuertemente su competitividad. Puesto que dentro de la Zona Euro no es posible lograrlo mediante una devaluación nominal, se propone llevar a cabo una «devaluación interna» a través de la reducción de los precios y los salarios nominales. Es cierto que Alemania recurrió a una política similar durante gran parte de la década de 2000, conteniendo los salarios por debajo del aumento de la productividad y manteniendo la inflación por debajo de la meta del BCE, esto es una tasa «menor pero cercana al 2%». Pero en ese periodo, Alemania pudo expandir sus exportaciones a los socios europeos porque estos últimos no seguían esa política y aumentaban su gasto. En cambio, si ahora todos los países buscan comprimir sus salarios simultáneamente, ninguno ganará en competitividad dentro de la Zona Euro. Es posible que aumenten las

exportaciones al resto del mundo, pero eso difícilmente compensará el impacto negativo sobre el crecimiento de la depresión del mercado interno y la del europeo, el cual representa cerca de las dos terceras partes de las exportaciones de esos países, en promedio.

Más racional (y más favorable para la economía europea y mundial) sería que los países europeos con excedente externo apliquen una «apreciación interna», incrementando precios y salarios por encima del promedio regional, y que aumenten su demanda interna para brindar un mercado más amplio a los países en mayor dificultad. Pero encontramos aquí una dificultad recurrente para corregir los desbalances externos: no existen mecanismos que obliguen a los países excedentarios a aumentar su gasto, por lo que todo el peso del ajuste recae sobre los países con déficit, salvo los Estados Unidos, que pueden financiarlo fácilmente porque emite la moneda internacional.

Ello no solamente genera un sesgo recesivo al ajuste internacional, sino que lo hace poco efectivo para corregir los desbalances. ¿Por qué se hace entonces? Una respuesta es que de esta manera ganan tiempo los bancos de los países acreedores que necesitan capitalizarse y reducir su exposición hacia los países en dificultad (fueron ellos quienes financiaron sus déficits durante los tiempos de auge). Es así como las deudas de los países de la «periferia» europea hacia los bancos del «centro» europeo (Alemania, Francia y Reino Unido) se dividieron por dos entre principios de 2008 y fines de 2012. Esta disminución es posible no solamente por el ajuste al que se somete a los países deudores, sino también por el financiamiento de fuentes oficiales (incluyendo el BCE y el FMI) para pagar deudas privadas, que de ese modo han estado «rescatando» a los bancos acreedores más que a los países deudores.

Se reproduce así el manejo de la crisis ya verificado en experiencias anteriores, como la de la deuda latinoamericana de la década de 1980: primero se plantea que se trata de un problema de liquidez, no de insolvencia; luego se aplica un ajuste recesivo acompañado de un financiamiento oficial condicionado, precisamente, a ese ajuste; y como la economía no se recupera, se agregan reformas estructurales que interesan a los acreedores más que a los deudores,

en aspectos de la economía que nada tienen que ver con las causas de la crisis (por el contrario, si es cierto que la desigualdad creciente en la distribución del ingreso y la hegemonía del sector financiero se cuentan entre las razones principales de la crisis, las medidas aplicadas tienden a agravarlas más que a superarlas). Por último, una vez que los bancos acreedores se pusieron a cubierto, entonces se acepta que el problema es de solvencia, y se avanza en la reestructuración de la deuda[9]. Para ese entonces, se han echado a andar reformas estructurales neoliberales bajo la presión del bloque acreedor (las instituciones del «Consenso de Washington» en América Latina, las de la «troika» en Europa), aprovechando un momento de debilidad del campo popular, que es cuando el alto desempleo disminuye drásticamente la capacidad de resistencia y negociación de los asalariados.

La crisis como momento de replanteo conceptual y político

La primera edición de este libro fue publicada en Argentina a mediados de los años noventa, en un momento de auge de las tesis neoliberales. Las políticas afines a esas tesis habían cobrado fuerza a partir de principios de los años ochenta, cuando tomó impulso la globalización financiera y se produjo un giro neoliberal en las políticas de un número creciente de gobiernos, en particular las administraciones de Thatcher y Reagan. En los años ochenta y noventa, a los experimentos neoliberales pioneros de las dictaduras del Cono Sur latinoamericano se agregaron más gobiernos de esa región, como consecuencia de la crisis de la deuda, y los países del exbloque socialista europeo, en ambos casos con fuerte participación del FMI y el Banco Mundial en la definición de las políticas. Ya promediando la década de los noventa, la visión neoliberal estaba firmemente enraizada en una mayoría de países, incluso en varios de los antes reacios países de Asia oriental que liberalizaban sus sistemas financieros y los abrían a los capitales externos; y fue con esa matriz ideológica que la Unión Europea se fue dotando de sus instituciones actuales.

Las crisis financieras que se sucedieron luego (crisis asiática en

1997, crisis rusa en 1998, crisis brasileña en 1999, crisis turca y argentina de 2001-2002, etc.) erosionaron la credibilidad y aceptación de las teorías neoliberales en esas regiones. Varios gobiernos incluso cancelaron anticipadamente sus deudas con el FMI para mantenerlo alejado de la definición de sus políticas económicas. La crisis actual, por su dimensión mundial y su carácter estructural, lleva con todavía más fuerza a un replanteo de las estrategias de desarrollo tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo[10]. Sin embargo, una reorientación de políticas se ve condicionada por las reglas e instituciones adoptadas durante el modelo económico de precrisis[11], y por la inercia de las ideas que dominaron durante décadas. Es entonces preciso extraer las enseñanzas teóricas de la crisis para construir una alternativa práctica.

Ese replanteo conceptual difícilmente vendrá como una autocrítica. En el pasado, cada vez que sus recetas han fracasado, los neoliberales echaron la culpa no a sus políticas económicas, sino a factores externos negativos supuestamente ajenos a esas políticas y a la imperfección con que los gobiernos de los países en cuestión las aplicaron. Tales razonamientos corresponden a lo que Karl Popper denomina «estratagemas de inmunización» de las teorías, que procuran sustraerlas del molesto veredicto de la experiencia[12]. A diferencia de un experimento de laboratorio, en ciencias sociales siempre se podrá explicar que los resultados difirieron de los anunciados por algún factor externo o alguna imperfección en la ejecución, e incluso se podrá abogar por la profundización de las políticas mediante reformas estructurales para, ahora sí, obtener los resultados prometidos. Por ese camino, ninguna conclusión podría nunca extraerse ni siquiera de las crisis más agudas: aún hoy sigue siendo respetable para la academia e importantes organismos económicos postular la neutralidad de la moneda y la eficiencia de los mercados financieros, como nos lo recuerda una reciente premiación del Banco de Suecia conocida como «premio Nobel de Economía».

Por ende, aunque la dura realidad les pueda hacer perder su atractivo en la opinión pública, sería erróneo pensar que las políticas que criticamos han perdido su vigencia. Las prácticas neoliberales y sus teorías justificativas persistirán mientras

prevalezcan los factores de poder que las impulsan. Los ideólogos del establishment, más apegados a sus intereses que a la verdad objetiva, no van a cambiar de parecer por los fracasos económicos y sociales de sus políticas, y seguirán diciendo que esas políticas no solamente no causaron la crisis, sino que son las únicas posibles para salir de ella. Es notable cómo esos sectores han logrado, con la complicidad de la mayoría de los medios de prensa, instalar la idea de que es necesario reducir el gasto público como si el déficit fiscal y la deuda pública (que en la España de 2007 solamente llegaba a 36% del PIB) hubieran sido los causantes de la crisis; y también que es esencial aplicar una «flexibilización laboral» que comprima los ingresos de los asalariados, cuando precisamente fue la creciente desigualdad de ingresos una de las causas estructurales de la crisis.

No se trata por cierto de un debate meramente intelectual. Las decisiones que se tomen ahora no solamente facilitarán o retardarán la recuperación del crecimiento económico, sino que modelarán la economía y la sociedad del futuro. Por ejemplo, procurar «ajustar» las cuentas públicas mediante privatizaciones y la reducción de salarios y jubilaciones por una parte, o haciendo pagar impuestos a los sectores de altos ingresos, los bancos y las compañías transnacionales por la otra –terminando para ello con el escándalo de los paraísos fiscales–, tiene consecuencias que van mucho más allá de cuánto dinero se consigue o ahorra en cada caso. Se trata de decisiones políticas por las que se favorecerá a ciertos grupos sociales por encima de otros, y se consolidará o modificará la estructura del poder económico y político, tanto dentro del país como en el ámbito regional e internacional. Como tales, debieran ser el resultado de un debate informado y de un proceso democrático.

Es difícil subestimar las consecuencias de largo plazo de las decisiones que se toman en tales momentos. Muchos países golpeados por la crisis se encuentran en una encrucijada. Pueden, por una parte, adoptar medidas superadoras que ataquen las causas de la crisis e instauren un régimen de crecimiento integrador y sostenible, para lo cual es preciso reforzar el papel económico del Estado, regular el sector financiero para ponerlo al servicio de la economía real, y aplicar políticas que reviertan la tendencia a la creciente desigualdad distributiva. O pueden profundizar la

«globalización liderada por las finanzas»[13] durante la cual los agentes y mercados financieros avanzaron sobre la economía real y escaparon en gran medida de la regulación y fiscalización del Estado. No solamente han promovido la desregulación financiera dentro de los propios países, sino que han generado alrededor del mundo una estructura de centros financieros off shore y paraísos fiscales, que albergan un gran número de empresas y bancos transnacionales y por donde transita gran parte de los flujos internacionales de comercio y de capitales, con el objetivo, en particular, de fugar capitales y evadir el pago de impuestos. No se trata entonces solamente de decidir cómo se distribuyen los costos de la crisis durante algunos años, sino de elegir en qué tipo de sociedad (democrática o plutocrática, integradora o injusta) se quiere vivir[14].

Ahora bien, no hay ninguna garantía de que el proceso político desemboque en un resultado favorable para las mayorías. En efecto, la crisis misma altera la relación de fuerzas en desmedro de los sectores populares. Los elevados niveles de desempleo marginalizan a una porción significativa de la población activa y disminuyen el poder de negociación de los asalariados todavía empleados. Asimismo, los recortes en el gasto social fragilizan la situación de quienes dependen de los servicios y transferencias públicas, en particular los jubilados y pensionistas. Disminuye entonces la capacidad social de resistir frente a las «reformas estructurales» propugnadas por los acreedores y demás integrantes del establishment financiero, que procuran concentrar aún más el poder económico y político, y debilitar el rol económico del Estado. Por su parte, aumenta el poder de presión de estos últimos sobre unos gobiernos crecientemente demandantes de financiamiento externo. Para oponerse a ese poderoso conglomerado de intereses, es preciso desmitificar su discurso y entender que existen políticas alternativas.

La experiencia latinoamericana en general y la de Argentina en particular es, a nuestro juicio, un antecedente relevante para el público español y europeo que enfrenta dificultades similares a las vividas en aquella región. Entonces como ahora, se presentaron como inevitables políticas que resultaron contrarias a los intereses nacionales y a los de la mayoría de la población, envueltas en una

retórica pseudocientífica que daba una imagen distorsionada de las causas de la crisis y, más generalmente, del funcionamiento del sistema económico. La entonces joven democracia de muchos países se vio desmedrada por la intervención de acreedores extranjeros y la colaboración de sus socios locales, que pasaron a tener más poder de decisión que los poderes elegidos democráticamente. Para evitar en Europa un costo de magnitudes históricas como sería el desmantelamiento del Estado de bienestar y la consolidación de una sociedad inequitativa y de una economía dominada por las finanzas, resulta urgente entender que existen políticas alternativas, que se basan en una interpretación diferente de la realidad económica y social, y que generarían resultados también muy diferentes.

[1] B. Bernanke, The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit, Sandridge Lecture, Asociación de Economistas de Virginia, 14 de abril de 2005.

[2] Véase el Economic Report of the President 2006, United States Government Printing Office, Washington DC, pp. 144-146.

[3] J. K. Galbraith, The new industrial state, 1972 (segunda edición), Harmondsworth, Penguin.

[4] Los activos financieros considerados son las acciones, los bonos emitidos por las empresas y los gobiernos y los préstamos. Véase S. Lund; T. Daruvala; R. Dobbs; P. Härle, J.-H. Hwek y R. Falcón, Financial globalization: retreat or reset?, McKinsey Global Institute, marzo de 2013.

[5] Véase A. F. Calcagno, «Can austerity work?», Review of Keynesian Economics, Inaugural Issue, otoño de 2012, pp. 24-36.

[6] Véase FMI, Fiscal Monitor, Washington DC, mayo de 2010, y World Economic Outlook, Washington DC, octubre de 2010.

[7] Véase OCDE, «Restoring public finances», Journal of Budgeting 2 (2011), París.

[8] FMI, World Economic Outlook, Washington DC, abril de 2012.

[9] En Europa, las reestructuraciones de deuda se han llevado a cabo solamente en los casos de Grecia –aunque de manera tardía e incompleta– y Chipre, en donde los acreedores que absorbieron costos fueron principalmente inversores de fuera de la Unión Europea.

[10] Véase UNCTAD, Trade and Development Report 2013, Adjusting to the changing dynamics of the word economy, Ginebra y Nueva York, 2013.

[11] Los más relevantes son los compromisos asumidos ante la Organización Mundial de Comercio, los tratados de libre comercio y los tratados bilaterales de protección de la inversión extranjera directa.

[12] Véase K. Popper, La connaissance objective, Bruselas, Complexe, 1978, p. 41 (edición en inglés de 1972) [ed. cast.: Conocimiento objetivo: un enfoque evolucionista, Madrid, Tecnos, 2007].

[13] El término ha sido acuñado por la UNCTAD, en contraposición con el de «globalización liderada por el desarrollo». Véase Report of the Secretary General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Nueva York y Ginebra, 2011.

[14] Desde una visión ética, no es otra cosa la que ha expuesto recientemente el papa Francisco: «Mientras las ganancias de unos pocos crecen exponencialmente, las de la mayoría se quedan cada vez más lejos del bienestar de esa minoría feliz. Este desequilibrio proviene de ideologías que defienden la autonomía absoluta de los mercados y la especulación financiera. De ahí que nieguen el derecho de control de los Estados, encargados de velar por el bien común. Se instaura una nueva tiranía invisible, a veces virtual, que impone, de forma unilateral e implacable, sus leyes y sus reglas. Además, la deuda y sus intereses alejan a los países de las posibilidades viables de su economía y a los ciudadanos de su poder adquisitivo real. A todo ello se añade una corrupción ramificada y una evasión fiscal egoísta, que han asumido dimensiones mundiales. El afán de poder y de tener no conoce límites. En este sistema, que tiende a fagocitarlo todo en orden a acrecentar beneficios, cualquier cosa que sea frágil, como el medio ambiente, queda indefensa ante

los intereses del mercado divinizado, convertidos en regla absoluta». Véase su exhortación apostólica Evangelii Gaudium, apartado 56.

Capítulo I

Achicar el Estado es agrandar la Nación

El anverso: la definición

Se trata de definir al Estado y a la Nación, y de señalar cuáles son sus relaciones recíprocas. Frente a la confusa discusión actual acerca de la naturaleza y funciones del Estado, parece necesario considerar con cierto detalle algunos elementos teóricos y prácticos de su acción. Se advertirá así la complejidad de las relaciones políticas, sociales y económicas en las que interviene; y cuán alejada está de la realidad la imagen que lo presenta como un objeto elástico, que puede achicarse o agrandarse a voluntad, y que tendría la consistencia de un chicle, que se estira, o explota en globitos, o se mastica, se hace pelota y, una vez extraído todo el sabor, se tira.

Para analizar el tema, ante todo es indispensable examinar las múltiples definiciones del Estado, desde la aséptica del diccionario, hasta las sesgadas por las posiciones filosóficas y las ideologías políticas al uso. Para el Diccionario de la Real Academia Española, entre una multitud de acepciones, figura la de ser «el cuerpo político de la Nación». A continuación, pasaremos rápidamente revista a las definiciones elaboradas con enfoques filosófico, jurídico o en términos de poder.

El concepto de Estado fue adaptándose a la historia, lo cual derivó en un enfoque filosófico. En la Antigüedad formaba parte de la noción más amplia de justicia; de allí que tanto Platón como Aristóteles consideren al Estado como la mejor organización de la sociedad, que permite realizar en lo posible la idea de justicia, y que hayan profundizado en los diferentes tipos de Estado y en su legitimidad. Después, en la Edad Media, se planteó la pugna por la supremacía del Estado o la Iglesia. Para santo Tomás de Aquino, el

Estado es una institución natural encaminada a promover y proteger el bien común, mientras que los fines de la Iglesia son sobrenaturales, por lo que el Estado le está subordinado (lo sobrenatural es superior a lo natural, y también lo perfecciona)[1].

El esquema liberal surge con la aparición de una nueva sociedad económica al fin de la Edad Media; preconizaba el Estado contractual, que acotaba la intervención política dentro de límites más estrechos, compatibles con el mantenimiento del orden público; redefinía las relaciones de producción entre los hombres y promovía la emancipación del individuo[2].

En otra etapa histórica, para Hegel es el momento supremo del espíritu objetivo: la esencia del Estado es la ley, no la ley del más fuerte, la ley del placer, la ley de la «generosidad natural», sino la ley de la razón en la cual todo ser razonable puede reconocer su propia voluntad razonable[3]. Después del enfoque histórico-filosófico, veamos la definición jurídica usual, que considera al Estado como un ordenamiento jurídico territorial soberano, o sea, originario. Es un ente o cuerpo social, tiene un territorio y comprende al pueblo que lo habita. Es un pueblo que vive sobre un territorio y está organizado bajo un poder supremo originario de imperio, para realizar con acciones unificadas los propios fines colectivos. En el Estado moderno, esos fines consisten en la defensa de las fronteras externas; en el mantenimiento, dentro del derecho, del orden y la tranquilidad en el país; en la conservación y la elevación progresiva del pueblo, según los principios de la justicia y la solidaridad social[4].

Junto con las definiciones histórico-filosóficas y jurídicas, aparece el enfoque en términos de poder, que no se detiene en los aspectos espirituales o formales, sino que incluye el contenido de la acción del Estado. Esta línea parte de Maquiavelo y actualmente se bifurca: por una parte, están quienes consideran a los procesos de dominación y al ejercicio del poder como atribución del Estado, independientemente de la estructura económica, social y política interna; y por la otra, aquellos que ponen en primer plano esa estructura.

En primer lugar, se considera al ejercicio del poder como una atribución del Estado.

La definición clásica es la de Max Weber: el Estado «es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto de territorio es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima». Los motivos de justificación interior son la tradición, el carisma y la legitimidad[5]. En síntesis, la actividad política consiste en el juego que procura sin cesar, formar, desarrollar, impedir, desplazar o trastrocar relaciones de dominación[6].

Con otro enfoque, se presenta al Estado y al poder como resultados de la estructura económica, social y política interna. En la conocida definición contenida en el Manifiesto comunista se parte de la base de que «la historia de toda la sociedad hasta nuestros días es la historia de la lucha de clases»; y que «el gobierno moderno no es más que un comité que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa»[7]. «Es siempre en las relaciones inmediatas entre los dueños de las condiciones de producción y los productores directos donde es necesario buscar el secreto íntimo, el fundamento escondido de toda la estructura social, así como la forma política de las relaciones de soberanía y de dependencia, en síntesis, de la forma del Estado en una época histórica dada»[8].

Más recientemente, se han elaborado diversas posiciones teóricas, de raíz marxista, entre las que pueden distinguirse las instrumentalistas, las estructuralistas y aquellas que toman como eje a los mecanismos internos del Estado[9]. Las tesis instrumentalistas afirman en síntesis que el Estado sirve a los intereses de la clase capitalista, porque está sometido a su control. Los análisis estructuralistas sostienen que las funciones del Estado dependen de las estructuras de la sociedad más que de las personas que detentan el poder estatal[10].

Dentro de las tesis que toman como eje los mecanismos internos de funcionamiento del Estado, figura la de Gramsci, que considera al Estado como el instrumento para adecuar la sociedad civil a la estructura económica, que no solo justifica el dominio de la clase dirigente, sino que también logra obtener el consenso activo de los gobernados[11]. A su vez, Claus Offe se refiere al funcionamiento interno del Estado y a las restricciones que le son impuestas para asegurar su carácter de clase[12]. Por su parte, James O'Connor

sostiene que el Estado debe tratar de satisfacer las funciones básicas de acumulación y legitimación, que a menudo son contradictorias[13].

Examinadas las definiciones del Estado desde los puntos de vista filosófico, jurídico y en términos de poder, corresponde enunciar el concepto de Nación. Así podrán compararse los conceptos de Estado y Nación.

El Diccionario de la Real Academia Española se refiere a dos acepciones de Nación. Una dice que es el «conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno», y otra que es el «conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común». Por su parte, la Patria –también según el Diccionario– es la «Nación propia nuestra, con la suma de cosas materiales e inmateriales, pasadas, presentes y futuras que cautivan la amorosa adhesión de los patriotas». Coexisten así elementos objetivos (el mismo gobierno, origen étnico, idioma y tradición) y subjetivos (la fuerte sensación de pertenencia). Sobre la base de esta distinción se han estructurado definiciones objetivas y subjetivas.

El problema de las definiciones objetivas radica en la extremada variabilidad tanto del sujeto a definir como de sus atributos. Se está intentando «hacer entrar en un cuadro permanente y universal a entidades históricamente nuevas, que apenas emergen, que cambian, y que, aún hoy, están lejos de ser universales». Además, los criterios utilizados –lengua, etnia, etc.– «son ellos también ligeros, móviles, ambiguos, y tan inútiles para la orientación del viajero como las formas de las nubes comparadas al relieve terrestre»[14]. Una definición objetiva es la de Otto Bauer, para quien la Nación jamás es otra cosa que comunidad de destino[15].

De las definiciones subjetivas, la más famosa es la de Renan: «una gran agregación de hombres, sana de espíritu y cálida de corazón crea una conciencia moral que se llama una Nación»; «una Nación es un plebiscito de todos los días»[16]. Coincidentemente, se ha definido a la Nación como un sueño de porvenir compartido, que procede de la conciencia de un pasado común[17]. Ernest Gellner considera que «dos hombres son de la misma Nación si y solo si comparten la misma cultura, entendiendo por cultura un sistema de

ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación»[18].

En definitiva, la distinción entre Estado y Nación es confusa. Si bien cada concepto tiene su eje, no están claras las fronteras, que suelen ser variables en diferentes ejemplos históricos.

El Estado supone un territorio y un poder político al que están sometidos todos sus habitantes, y puede incluir varias naciones; por ejemplo, la Constitución de España reconoce expresamente que el Estado reúne varias nacionalidades: su art. 2 dice que el Estado, uno e indivisible, está integrado por un conjunto de regiones y nacionalidades con derecho a la autonomía.

En cambio, la Nación puede en algunas circunstancias no tener un territorio bajo su soberanía (como hoy Palestina) o estar incluida en varios Estados, como sucede, entre otros casos, con algunas naciones africanas y Corea del Sur.

En el Estado, el rasgo distintivo es el poder y la autoridad política y legal; en la Nación, el pueblo y la unidad cultural.

El verso

El verso enfrenta al Estado contra la Nación. Se los considera como entes ligados, pero contrapuestos; más aún, «achicar el Estado es agrandar la Nación», según la frase acuñada durante la dictadura de Jorge R. Videla en la Argentina (1976-1981).

Según el verso, por definición el mejor Estado es el Estado mínimo. En consecuencia, debe reducírselo en funciones y magnitud.

La función del Estado debe ser subsidiaria (es decir, debe hacer lo que los agentes privados no consideran redituable), quedar relegada al mantenimiento del orden público (reprimiendo cuando sea necesario), a la construcción de infraestructura y a la vigilancia de la pureza del mercado. Toda otra actividad en principio es perjudicial, ya que fracasa en el logro de sus objetivos, arma una

burocracia inepta, ociosa y propensa a la corrupción (que desequilibra el esquema político), aumenta desmesuradamente los gastos y, en consecuencia, los impuestos; y al final desemboca en un exorbitante déficit fiscal, que es el culpable de la inflación y, por extensión, del bajo nivel de vida de la mayoría de la población. Por añadidura, existe forzosamente una ineficiencia en la prestación por el Estado de los servicios públicos que sufre toda la población.

La forma de evitar o corregir esos males es achicar el Estado, para que haga y gaste lo menos posible y emplee el menor número de gente. No importa que ello implique una deserción de sus obligaciones anteriores, porque lo correcto es que la actividad privada cumpla esas funciones, para lo cual deberían transferírsele fondos, o dejar que ella misma lo haga a su costa. Los servicios de educación, salud y seguridad, que antes constituían el meollo de la actividad estatal, ahora son efectuados en una gran parte por la empresa privada, sobre todo para los grupos de ingresos altos y medios.

En otro ámbito de la actividad estatal, deben suprimirse las regulaciones, que traban la actividad económica y constituyen el caldo de cultivo para la corrupción. La mejor asignación de recursos es la que resulta de la acción del mercado y lo mejor que puede hacer el Estado es abstenerse de intervenir.

En síntesis, de acuerdo con este verso, cuanto menos intervenga el Estado en la economía, cuanto menos reglamente las actividades de la sociedad, cuanto menos administre, cuanto menos gaste, cuanto menos gente emplee, mayor será el desarrollo económico, menor la arbitrariedad y la corrupción, con lo cual se agrandará la Nación.

El reverso: quiénes están detrás del verso

Detrás de estas tesis están los grupos económicos nacionales y extranjeros, agrarios, industriales y financieros, que se resisten a la regulación de sus actividades por el Estado e identifican sus ganancias privadas con el engrandecimiento de la Nación. También

se apropiaron de los activos de las empresas del Estado cuando se privatizaron. Es cierto que estos sectores dejan de impugnar la acción pública cuando se trata de recibir subsidios estatales o beneficiarse con sobreprecios en los contratos públicos.

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

El achicamiento del Estado no suele llevar a la grandeza de la Nación, sino a su debilitamiento y hasta a su eventual desaparición. Es muy grave que el Estado decline su función como garante de la solidaridad social, como elaborador y ejecutor de políticas, como regulador de la actividad económica general, como empresario en los casos que lo crea necesario y como fiscalizador de la actividad privada.

Ahora nos referiremos a cinco aspectos de ese achicamiento: la reducción del gasto social, la desprotección de la gente, el descontrol de los gobernantes, la injusta percepción de impuestos y el riesgo de desintegración nacional.

La primera consecuencia es la económica: el verso urge disminuir el gasto público. Dadas las enormes necesidades en infraestructura y en gastos sociales y económicos de los países latinoamericanos, la reducción de la acción estatal en esta materia no parece obrar para el engrandecimiento de la Nación, sino más bien para su deterioro.

Un ejemplo típico de esta situación es la reducción que sufrió el gasto público social en América Latina durante el ajuste iniciado en los años ochenta. Durante esos años, en la gran mayoría de los países de la región disminuyó el gasto en áreas fundamentales, como son la educación y la salud. Ese gasto se fue recuperando en algunos países a partir de mediados de los años noventa, y de manera generalizada y significativa en el transcurso de la década de 2000, con la reorientación de la política económica. Se nota sobre todo un esfuerzo en el gasto en educación que, en proporción al PIB, se acerca y en algunos casos supera a fines de la década de 2000 los porcentajes de los países desarrollados. Aun así, el nivel

del gasto público social sigue siendo bajo en América Latina si se lo compara, por ejemplo, con los que se efectúan en Estados Unidos y Francia. En siete países de América Latina, en 2008-2009, el promedio simple del gasto por habitante en educación era de 273 dólares, y el de salud de 185 dólares (ambos a precios de 2005), mientras en Estados Unidos, en 2009, los gastos por habitante en educación fueron de 2.226 dólares y los de salud de 3.558 dólares; en Francia, esas cifras fueron de 1.893 dólares en educación y de 3.305 euros en salud. (Véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1. Gasto público en educación y salud por habitante. Estados Unidos, Francia y (en dólares constantes de 2005 y en porcentajes del PIB) América Latina (7 países), 1980-2010

Año	Educación (dólares constantes de 2005)	Salud (dólares constantes de 2005)	Educación (% del PIB)	Salud (% del PIB)
Estados Unidos	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Francia	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Argentina	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Brasil	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Chile	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Colombia	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Costa Rica	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
México	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Uruguay	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Fuentes: Para Estados Unidos, Bureau of Economic Analysis y OECD StatExtracts. Para Francia, INSEE y OECD StatExtracts. Para los países de América Latina, Cepal, Panorama Social de América Latina 1994, Santiago de Chile, 1994 y Panorama Social de América Latina 2012, Santiago de Chile, 2013.

No todos los rubros del gasto público contribuyeron al ajuste fiscal. Uno de los principales rasgos de las cuentas fiscales del decenio de 1980 fue la irrupción del creciente pago de intereses de la deuda, que hizo disminuir drásticamente los demás rubros, en particular la educación, la salud y los servicios económicos. El contenido regresivo del ajuste fiscal durante la crisis de la deuda se prolongó en los años noventa. En el caso particular de la Argentina, la carga de intereses fue creciendo durante la convertibilidad, mientras disminuía la parte destinada a salud, seguridad, seguridad social, vivienda y servicios económicos. En resumen, puede afirmarse que el escaso gasto social, si bien procura contener el déficit fiscal en el corto plazo, destruye elementos constitutivos de la Nación y, aun desde el estricto punto de vista económico, mina las posibilidades de desarrollo de largo plazo. Más aún, en la medida en que se inscribe en planes de ajuste recesivo que afectan los ingresos fiscales y en los que el sector financiero recibe altos intereses y rescates varios, ni siquiera son efectivos, muchas veces, en lograr un equilibrio fiscal.

Una segunda consecuencia es la desprotección de la gente. Con respecto a los gobernados, la desigualdad de la protección estatal era flagrante, sobre todo en las épocas del neoliberalismo. Existía una gran parte de la población –que en algunos países era la mayoría– que estaba desamparada y sujeta a la arbitrariedad de las autoridades locales, en especial la policía («que son campanas de palo / las razones de los pobres» como se sentencia en el Martín Fierro). La realidad de la vida en los barrios marginales revelaba el reino de los abusos de quienes tenían poder, aunque fuera en pequeña escala. La clase media estaba más protegida, pero también sufría la arbitrariedad de los poderes político y económico. Como es

obvio, se salvaba de la injusticia la clase alta, que era la que mandaba y no solo no corría riesgos, sino que, cuando lo necesitaba, imponía su propia iniquidad.

Un tercer tema es el descontrol de los gobernantes. En América Latina predominaba la falta de una administración eficiente y de una legalidad que se aplicara en todas las regiones y a todos los grupos sociales (es lo que Guillermo O'Donnell ha llamado «zonas marrones», a las que nos referiremos más adelante). Con la combinación de ajustes presupuestarios e inflación, se rebajaron drásticamente los sueldos de los funcionarios públicos, provocando el retiro de muchos de ellos; y con la política económica de ajuste y el proceso de privatizaciones, se restringieron los poderes del Estado. Además, es frecuente que quienes mandan apliquen políticas diferentes a las que prometieron antes de ser elegidos, con lo que consuman una nueva forma de fraude electoral; y todo ello mezclado con dosis crecientes de arbitrariedad y de corrupción.

Otro efecto es la injusticia en la percepción de impuestos en la mayoría de los países latinoamericanos, que era cuantitativa (baja presión tributaria) y cualitativa (se gravaba mucho al consumo y poco a la propiedad y la renta).

Con respecto a la carga fiscal total, existen diferencias por países y, sobre todo, entre los países desarrollados y subdesarrollados. En 2000, en la Argentina, la presión tributaria era de 21% del PIB; en Brasil y en Uruguay del 30%; a su vez, en Suecia era del 52%; en Francia e Italia del 43%; en Alemania, Canadá y Reino Unido oscilaba entre el 37 y 38%; y en Estados Unidos era del 28%[19].

Además, en nuestros países, el régimen fiscal es muy regresivo, pues se gravan sobre todo los consumos, lo que no ocurre en los países desarrollados. En la Argentina, en el periodo 1991-2001, el impuesto a la renta solo representaba el 15% de la recaudación total, lo que equivale al 3% del PIB[20]. En cambio, en 2001, los impuestos a la renta llegaban a 36% y 49% de los ingresos fiscales de la Unión Europea y Estados Unidos, respectivamente, lo que significa 14,5% y 14,1% del PIB[21].

El quinto efecto del achicamiento del Estado –tal vez el peor– es el fantasma de la desintegración nacional, que hasta hace poco parecía

remoto, puede corporizarse en algunos países. Los recientes procesos de esa índole, como los de la ex-Unión Soviética y ex-Yugoslavia obedecen a otros motivos. Pero en algunos países latinoamericanos debía considerarse que no era gratuita y sin riesgos la declinación de facultades del Estado, la pérdida de control sobre áreas territoriales, la anomia social, la marginación de parte importante de la población, la descomposición del poder judicial, la corrupción generalizada, la desaparición de empresas públicas, el achicamiento de la cobertura de los servicios básicos, la eliminación del concepto de servicio público, el abandono de la seguridad nacional y el auge de mafias.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Históricamente, en América Latina, el Estado y la Nación han ido creciendo juntos; la interrelación y el apoyo mutuo han sido constantes. Muchas naciones se formaron en torno de un Estado; y, recíprocamente, hubo Estados que consolidaron a naciones, organizándolas política y jurídicamente.

En el caso latinoamericano, durante las guerras de la independencia se fueron estructurando en paralelo el Estado y la Nación. La forma y el ritmo de la constitución de un Estado dependió de las posibilidades físicas de integración del territorio nacional; de allí la rápida consolidación de los Estados nacionales de Chile y Costa Rica. En otros casos, como en Brasil, el aparato burocrático y militar fue el gestor de un ordenamiento nacional. A su vez, en países como Perú, México y Bolivia, la explotación minera le dio una base de poder al Estado. En cambio, en Argentina y Colombia, el establecimiento de un Estado nacional se retardó por la extensión territorial y la diversidad de regiones, unidas a las dificultades de comunicaciones y transporte, a lo que se agregaron las guerras civiles[22].

En síntesis, los ejemplos del pasado demuestran que la fuerza integradora de la Nación, con sus sentimientos de pertenencia, ha crecido junto con la formación de los Estados, que son «Estados

nacionales». Condicionar el crecimiento de uno al achicamiento del otro significa postular un quiebre radical con la experiencia histórica.

El inverso: la refutación

La influencia que el Estado puede tener sobre la Nación no depende de su propio volumen, sino de sus políticas, de su sentido moral y de su eficiencia. Es falso el razonamiento que implica una ecuación de suma cero, pues son dos términos que no se excluyen recíprocamente, sino que son complementarios. Eso de «achicar el Estado es agrandar la Nación» tiene la misma consistencia lógica que decir que «achicar las habitaciones es agrandar el hogar». Pero lo más grave no es la infracción a la lógica, sino las consecuencias prácticas que se desprenden. Como creemos demostrar en este capítulo, el achicamiento y debilitamiento del Estado conduce al decaimiento y deterioro de la Nación.

Quienes estructuran y manejan al Estado pueden menoscabar a la Nación como efecto de sus políticas, cuando pierden jurisdicción sobre territorios, mandan a la marginalidad a gran parte de la población, hacen ineficiente al Estado, enajenan el patrimonio público para equilibrar temporariamente las cuentas fiscales, renuncian a su función de articulación y desjerarquizan a la función pública; y pueden engrandecerla si practican políticas opuestas a las mencionadas.

En primer lugar, veamos la pérdida de jurisdicción. Es obvio que si el Estado pierde jurisdicción sobre territorios, se achica la Nación. No se trata solo de desmembramientos territoriales que puedan producirse como consecuencia de guerras, arbitrajes o tratados ruinosos, sino como pérdida del régimen jurídico efectivo sobre regiones.

En los hechos, muchos gobiernos latinoamericanos habían perdido jurisdicción sobre parte de su territorio o de sus ciudadanos. Como señalaba Guillermo O'Donnell en 1993, existían regiones donde los

poderes locales actuaban al margen de la legalidad nacional.

Algunos sectores del nordeste y el Amazonas en Brasil, el altiplano en Perú y varias provincias del centro y noroeste de la Argentina son ejemplos de la evaporación de la dimensión pública del Estado y, en consecuencia, de su extraña «reificación» al quedar integrado exclusivamente por organizaciones que, en esas regiones, son parte de circuitos de poder privatizados, a menudo sultanistas.

No es que en estas áreas no se gobernara, sino que quienes mandaban ejercían un poder de hecho o arbitrario. Más aún, en algunos casos, se producía una complicidad entre la «privatización» de la autoridad y el narcotráfico.

Además de esa dimensión territorial, existen actividades que funcionalmente están regidas por mafias, aunque estén instaladas en zonas dominadas por el Estado. Ejemplos notorios de estas actividades son las armas, la droga, el juego y la prostitución; casos menos conocidos son las asociaciones que se constituyen para extorsionar, para fijar precios, para controlar organizaciones, para efectuar pagos y conceder préstamos.

Para advertir la magnitud del fenómeno,

imaginemos un mapa de cada país donde las zonas color azul señalan un alto grado de presencia del Estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva), las verdes indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales, y las marrones significan un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones. De esta manera, en el mapa de Noruega, por ejemplo, prevalecería el azul; en el de Estados Unidos se vería un combinado de azul y verde, con importantes manchas marrones en el sur y en las grandes ciudades; en Brasil y Perú el color predominante sería el marrón y en la

Argentina la extensión de este color sería menor[23].

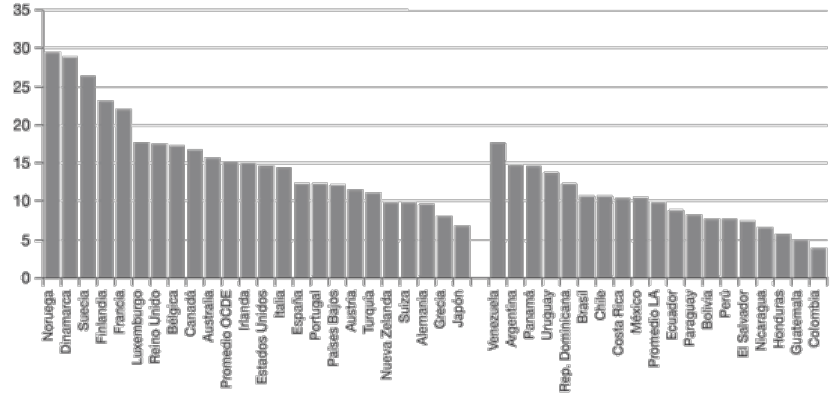
En ese sentido, el agrandamiento del Estado, que establezca su jurisdicción sobre «zonas marrones» y las convierta en «azules» o al menos en «verdes», significa también el ensanchamiento de la Nación.

El segundo elemento de cohesión nacional –y consecuentemente de agrandamiento de la Nación– es la homogeneidad social.

Un país con la mayoría de la población en la marginalidad no reúne todos los atributos de una Nación. En este sentido, el gasto social, que coadyuve a la integración social de un país contribuye a agrandar la Nación, aun cuando aumente el presupuesto (y los liberales lo vean como «achicador» de la Nación). Decía José Hernández que ningún país es rico si no se ocupa de sus pobres.

Pero no es todo. Para que cumpla con sus funciones, el Estado debe ser eficiente, es decir, apto para lograr sus objetivos. Cuando existen ineficiencia, injusticia y corrupción, mal puede el Estado cumplir con sus funciones. Pero esto no tiene ninguna relación de causalidad con el tamaño del Estado. Se trata de problemas morales y organizativos, o de políticas deliberadas, no de magnitudes. Una administración de grandes dimensiones como la francesa, en general está exenta de tales lacras; y, en cambio, un pequeño sultanato puede funcionar sobre esas bases.

Gráfico I.1. Empleo en el sector público en países de la OCDE y de América Latina (en porcentaje de la población activa)



Fuentes: OCDE, Public employment and management [disponible en http://www.oecd.org/gov/pem/publicemploymentkeyfigures.htm]; y Cepal, Panorama social de América Latina, Anexo Estadístico 2011 [disponible en http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Anexo-estadistico.xls].

Nota: Los datos para la OCDE corresponden a 2008, y para América Latina a 2010, salvo Bolivia (2007), Brasil y Chile (2009), Guatemala (2006) y Nicaragua (2005). Los países de la OCDE presentados en el gráfico son los que se adhirieron antes de 1990, pero el promedio corresponde a los 31 países que la integran actualmente, excluyendo a Chile y México.

También es fundamental la existencia de un importante patrimonio nacional. Los bienes del Estado, a veces acumulados por generaciones sucesivas a través de decenios o siglos, forman parte del patrimonio de la Nación. Entrarían en esta categoría determinadas empresas públicas, museos y lugares. Cuando se los enajena con fines fiscales o para «reducir» al Estado, en realidad se está deteriorando a la Nación. Uno de los negocios más brillantes del mundo sería la privatización y venta a inversores extranjeros del Museo del Louvre, que –con un enfoque neoliberal– tiene inmovilizado un capital enorme, da malos resultados operativos y

solo sirve para mirarlo; pero la Nación francesa como tal quedaría disminuida.

Frente a una realidad tan compleja, es esencial la función de articulación del Estado, que está determinada por aquello que se articula. En el caso de los países subdesarrollados, suele generarse un esquema internacional dominado por las potencias hegemónicas, y una sociedad nacional con enormes desigualdades, con un porcentaje significativo de la población en situación de pobreza extrema, y con una gran concentración del poder y del ingreso.

En este contexto, el clásico Estado liberal se dedicaría a administrar el orden existente y quedaría excluida toda posibilidad de cambio y, sobre todo, de justicia social. Por el contrario, un Estado actuante debe dar marcos de referencia y promover la salida de la crisis; cuando el mercado genera círculos viciosos, solo la acción estatal puede dar vías de salida.

Según quiénes gobiernen, el Estado podría ser tanto el ejecutor directo de una política económica que favorezca al pueblo, como el gerente que garantice el cumplimiento de las reglas de juego y el otorgamiento de las subvenciones necesarias a la política neoliberal. En ambas situaciones, esta función solo puede cumplirla el Estado: no existe ningún otro instrumento al alcance de las fuerzas populares para aplicar su política; y, en la posición opuesta, los grupos privilegiados necesitan del Estado para imponer el orden social, para que financie sus actividades y para que estatice sus pérdidas. Señalemos que en uno y otro caso, la fisonomía del Estado será muy distinta. Más relevante que debatir acerca de «más o menos Estado», como si fuera una sustancia homogénea y divisible, es discutir sobre el tipo de Estado deseable, sus objetivos y en beneficio de quiénes debe actuar. En la situación actual, en muchos países latinoamericanos se requiere una reforma del Estado, de signo inverso a la realizada por los neoliberales, que le otorgue eficiencia y lo ponga al servicio de la Nación.

Uno de los temas en los que el verso pone especial énfasis es el número de empleados públicos. Parecería que gran parte de las desgracias de nuestros países se deben a la carga de funcionarios que debe soportar la sociedad. La verdad es que, en cuanto a amplitud de la burocracia, los países latinoamericanos tienen,

proporcionalmente a la población activa, menos empleados públicos que la generalidad de los países desarrollados (menos del 10% en América Latina frente al 15% en los países de la OCDE), como se observa en el gráfico I.1.

Por supuesto, debe mejorarse la productividad de los funcionarios públicos; pero el problema debe ubicarse en sus justas dimensiones.

El diverso: una posición alternativa

El tema de la acción del Estado en un modelo democrático de homogeneidad social y economía mixta, es de difícil consideración y de mucha más dificultosa ejecución. No sería correcto idealizar el Estado del pasado y querer volver a él; ni de pasarle una aplanadora al sector público, que ponga a la sociedad en manos de los grupos privados que liquidaron al Estado en beneficio propio.

Creemos haber demostrado que no se trata de un problema de tamaño del Estado, sino de coherencia con respecto a un proyecto nacional y de eficiencia en su acción.

En cuanto a los objetivos, debe tenerlos claros. Si se trata de un modelo de homogeneidad social serían: actuar con la autonomía que da la soberanía nacional y la participación inherente a la soberanía popular; lograr una sociedad más homogénea (eliminando ante todo la exclusión y la pobreza); implantar la equidad y la justicia como pauta social; afirmar la democracia como norma de acción política; estructurar un marco estatal necesario para la estrategia y la gestión económica; elevar la jerarquía del sistema productivo; repartir más equitativamente la propiedad y los ingresos, entre otros.

Como instrumentos para conseguir los fines propuestos, debería estructurarse un Estado fuerte, del tamaño requerido por las tareas a cumplir; y que de conformidad a los objetivos fijados, ejecute sus funciones esenciales, que han sido definidas como: i) Provisión de los bienes públicos puros (justicia, seguridad ciudadana y relaciones

externas); administración de las variables macroeconómicas, sociales y ambientales; y la acumulación de capital social, físico y humano. ii) Armonización mediante la regulación del gobierno, de los intereses particulares frente a los de la comunidad, sobre todo en las áreas en que divergen. iii) Gestión estratégica del desarrollo nacional; en particular debería inducir, promover, generar o realizar –según los casos– la inversión, la tecnología, el acceso a mercados y el financiamiento[24].

El cumplimiento de esas funciones supone la realización de tareas simples, pero profundas y de difícil ejecución: i) definir un proyecto nacional; ii) estructurar partidos políticos y movimientos populares fuertes, participativos y representativos, con objetivos claros; iii) tener gobiernos democráticos, con fuerte participación popular; iv) realizar una reforma del Estado que lo haga apto para gobernar, es decir, para adoptar decisiones y cumplirlas (con personal, presupuesto y empresas adecuados).

Es probable que estos problemas no tengan solución en el corto plazo; pero sí cuando transcurra el tiempo necesario. Lo importante es no equivocar el rumbo cuando se encara el problema. Si hay que recorrer un largo camino para llegar, mejor es comenzarlo enseguida; demorará, siguiendo la ruta correcta. En cambio, puede existir un atajo mucho más corto que lleve al lugar equivocado. Sirva de inspiración esta frase del general De Gaulle, para quien «sin Estado no habría Francia».

[1] Véase A. E. Sampay, Introducción a la Teoría del Estado, Buenos Aires, Ediciones Politeia, 1951, pp. 416 y ss.; y J. Ferrater Mora, Diccionario de Filosofía, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1971, t. II, p. 810.

[2] Véase H. J. Laski, El liberalismo europeo, México, Fondo de Cultura Económica, 1953 (primera edición en inglés en 1936), pp. 16 y 19.

[3] Véase E. Weil, Hegel et l'État, París, Librairie Philosophique, J. Vrin, 1985, p. 52.

[4] Véase O. Ranelletti, Istituzioni di diritto pubblico, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1947, p. 54.

[5] Véase M. Weber, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1969 (la primera edición en alemán es de 1922), t. 2, pp. 1056 y 1057.

[6] Véase J. Freund, Sociologie de Max Weber, París, Presses Universitaires de France, 1983, pp. 192 y 193.

[7] Véase K. Marx, Le Manifeste Communiste (1848), en Oeuvres, Économie, Bibliothèque de la Pléiade, París, Editions Gallimard, 1963, t. I, pp. 161 y 163 [ed. cast.: Manifiesto comunista, Madrid, Akal, 2004].

[8] Idem, Matériaux pour le deuxième volume du Capital, Livre III, Le processus d'ensemble du capital, Sixième section, en Oeuvres, Économie, cit., t. II, pp. 1400 y 1401.

[9] Véase D. A. Gold, C. Y. H. Lo y E. O. Wright, «Recientes desarrollos de la teoría marxista del Estado capitalista», en H. R. Sonntag y H. Valecillos (comps.), El Estado en el capitalismo contemporáneo, México, Siglo XXI de México, 1983, pp. 24 y ss.

[10] Véase N. Poulantzas, Repères, París, François Maspero, 1980, p. 123.

[11] Véase A. Gramsci, Quaderni del carcere, Turín, Edizione critica dell'Istituto Gramsci, 1975, cuaderno 10, p. 1253, citado en J. C. Portantiero, Los usos de Gramsci, Buenos Aires, Folios Editores, 1983, p. 45; y cuaderno 15, p. 1765, en J. C. Portantiero, op. cit., p. 45.

[12] Incorpora los «mecanismos selectivos» que convergen para cumplir tres funciones de defensa del sistema. La primera es la selección negativa, por la cual el Estado procura excluir o suprimir sistemáticamente a los intereses anticapitalistas; la segunda es la selección positiva, que privilegia las soluciones que favorecen a los intereses globales del capitalismo; y la tercera es la selección enmascarante, que consiste en la apariencia de neutralidad que asumen las instituciones del Estado mientras eliminan las opciones

anticapitalistas. Véase C. Offe, Lo stato nel capitalismo maturo, Milán, Etas Libri, 1984 (primera edición en 1977), y «Political authority and class structure, an analysis of the late capitalist societies», International Journal of Sociology, vol. II, n.o 1 (1972); y D. A. Gold, C. Y. H. Lo y E. O. Wright, op. cit., pp. 40 a 45.

[13] Véase J. O'Connor, La crisis fiscal del Estado, Barcelona, Ediciones Península, 1981 (primera edición en inglés en 1973), p. 26; C. Offe, Contradicciones en el Estado del bienestar, Madrid, Alianza Editorial, 1990, p. 154; y Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Editorial Sistema, 1988, p. 30.

[14] Véase E. Hobsbawm, Nations et nationalisme depuis 1780, París, Editions Gallimard, 1992 (primera edición en inglés en 1990), p. 15 [ed. cast.: Naciones y nacionalismos desde 1780, Barcelona, Crítica, 2013].

[15] Véase O. Bauer, La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia, México, Siglo XXI de México, 1979 (primera edición en alemán en 1907), p. 43.

[16] Véase E. Renan, Qu'est-ce qu'une Nation?, conferencia dictada en la Sorbona en 1882.

[17] Véase G. Burdeau, Traité de Science Politique, t . II, L'État, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, p. 123.

[18] Véase E. Gellner, Naciones y nacionalismo, Madrid, Alianza Editorial, 1988 (primera edición en 1983), p. 20.

[19] Véase ILPES/Cepal, O. Cetrángolo y J. P. Jiménez, Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Santiago de Chile, 2003.

[20] Ibid.

[21] Véase OCDE, L'OCDE en chiffres, édition 2004, París, 2004.

[22] Véase O. Oszlak, Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio, Buenos Aires, Estudios CEDES, 1978.

[23] Véase G. O'Donnell, «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas», Desarrollo Económico, vol. 33, n.o 130 (julio-septiembre de 1993), Buenos Aires, pp. 170 y ss.

[24] Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Reforma y modernización del Estado, Santiago de Chile, julio de 1994, pp. 18 y 19.

Capítulo II

Se acabó la historia: la sociedad será siempre capitalista y liberal

El anverso: la definición [1]

Desde la segunda posguerra hasta el decenio de 1980, en el esquema del pensamiento progresista parecía que se marchaba hacia sociedades más justas, a las que podría llegarse por la confluencia de las libertades políticas y la socialización económica. Las formas autoritarias y excluyentes del capitalismo ortodoxo daban la impresión de estar condenadas y que su principal maniobra era la de retardo. Amparadas en la lentitud de los movimientos históricos, podrían sobrevivir algunos decenios, pero la historia las clausuraba. En los países desarrollados, grandes masas de población mejoraban sustancialmente su condición gracias a los extraordinarios adelantos técnicos y al Estado del bienestar; y en los subdesarrollados desaparecía el colonialismo político.

Esta creencia generalizada entró en crisis en todos los ámbitos. En el capitalismo desarrollado, el auge neoliberal thatcheriano y reaganista (que después también entró en crisis) atacó los fundamentos del Estado de bienestar; los regímenes comunistas soviético y europeos se derrumbaron debido a la incapacidad tecnológica y operativa para satisfacer nuevas demandas más diversificadas y complejas, a los exorbitantes gastos en defensa y a las formas políticas opresivas; finalmente, en los países subdesarrollados, continuó la dependencia bajo otras formas y se consolidaron las sociedades duales. Desde principios del decenio de 1990, todo parece entrar en una niebla de incertidumbres. El derrumbe de la Unión Soviética y la hegemonía de Estados Unidos no trajeron aparejado un periodo de paz, sino de guerras localizadas (Iraq, Yugoslavia, Ruanda, Sierra Leona, Costa de Marfil, República Democrática de Congo, Georgia, Afganistán, Iraq nuevamente,

Bosnia, Somalia, Líbano, Libia, Siria y conflictos endémicos, como el de Palestina). La desaparición del contrapeso que significaba la Unión Soviética ha facilitado la intervención abierta de ciertos países desarrollados en asuntos internos de países subdesarrollados; ello se ejecuta tanto a través de intervenciones económicas como políticas y militares.

En los países desarrollados, el bienestar económico está amenazado por una creciente desocupación estructural de origen tecnológico, y el confort social, por una fuerte presión migratoria desde los países pobres cercanos. En los países subdesarrollados, la marginación de gran parte de la población es creciente y la colonización política fue suplantada por la subordinación económica a los países desarrollados (Fondo Monetario Internacional mediante). Además, en todos los países, desarrollados y subdesarrollados –en diferente medida según los hábitos nacionales–, existe una profunda sensación de inequidad y de corrupción que carcome la legitimidad de los regímenes.

En el trasfondo de esa realidad están los rápidos y fundamentales cambios tecnológicos y la inadecuación de las formas jurídicas y organizativas vigentes para regir los nuevos modos de vivir y de producir. Además, existe un muro Norte-Sur que divide tajantemente a los países desarrollados y subdesarrollados; y los ricos han optado por su seguridad, a costa de la justicia[2] (con lo cual, en realidad, no han hecho más que agravar el problema de la seguridad). Asimismo, se procura una mayor eficiencia productiva en desmedro del bienestar social (a veces sin conseguir eficiencia), que conduce hacia sociedades duales, con una minoría de marginados en los países ricos y una mayoría en los pobres.

Por otra parte, se plantea la incompatibilidad entre la maximización de ganancias de los empresarios y la preservación del medio ambiente. Todos estos son problemas sin resolver. Tal vez estemos atravesando una transición de la misma trascendencia y profundidad que la que condujo del feudalismo al capitalismo; mientras tanto, estamos tan desorientados como los últimos feudales. Sirva de consuelo la frase de Oliver Cromwell: «jamás se eleva tanto el hombre como cuando ignora adónde se dirige».

Frente a esta situación, se discute si la tendencia neoliberal que hoy

está en auge es un avance irresistible e irreversible a escala mundial, que se perpetuará en el tiempo; y si los únicos cambios posibles son aquellos que se efectúen dentro del mismo modelo global. La historia futura sería solo la de los perfeccionamientos del capitalismo liberal y su extensión adonde aún no predomina. Ante esta posición de «fin de la historia», cuyo propagador más conocido es Francis Fukuyama[3], se sostiene la tesis inversa de que la actual situación se asemeja más al fin de una época que al comienzo de otra, y que la multiplicidad de los estilos de desarrollo posibles abre una enorme gama de posibilidades.

Veamos los fundamentos de cada posición.

Para evaluar afirmaciones como las de Francis Fukuyama (y las de sus predecesores y seguidores), es bueno recordar algunas nociones elementales de filosofía de la historia. En esta materia no se actúa frente al vacío o por inspiraciones súbitas; la interpretación de la historia ha sido y es una de las mayores preocupaciones filosóficas humanas[4].

La filosofía formal de la historia se ocupa de entender la realidad histórica y de analizar los conceptos básicos que utiliza. Procura responder a preguntas tales como ¿qué tipo de realidad es la realidad histórica?, ¿hay en la historia categorías y cuáles son estas?, ¿hay factores causales primarios en la historia?, y otras vinculadas al ser de la historia y a la forma de conocerla.

La filosofía material se refiere a los hechos históricos y procura ordenarlos de determinados modos. Se basa en la idea de que existen factores en la historia, y se ocupa –entre otros temas– del «sentido» o visiones de la historia. Se trata de filosofías individuales (por ejemplo, san Agustín, Vico, Hegel) o de grandes esquemas histórico-filosóficos (la concepción judía o cristiana).

Una primera clasificación de las filosofías de la historia se refiere al factor que se considere como motor del desarrollo histórico, con concepciones teológicas, metafísicas o naturalistas. Un segundo ordenamiento se basa en la forma del desarrollo histórico; entre las formas posibles figuran la lineal y la cíclica. Las doctrinas «lineales» conciben a la historia como un desarrollo continuo, a través de etapas. En algunas tesis se privilegia un hecho central, que puede

ser religioso o providencial. Cuando se consideran etapas, pueden adoptarse criterios culturales (Condorcet, Voltaire), o bioculturales (Herder), o metafísicos (Fichte y Hegel) o sociales (Comte y Marx). Las doctrinas históricas «cíclicas» sostienen que las etapas se repiten por razones sociales y culturales (Ibn Jaldún, Maquiavelo y Vico) o se basan en la idea de cultura y civilizaciones (Spengler y Toynbee). La combinación de las interpretaciones lineales y cíclicas ha dado lugar a construcciones teóricas más complejas.

Algunas concepciones de la historia son optimistas y otras pesimistas, pero ninguna (excepto la de Hegel) postula una terminación[5]. La misma idea de un final de la historia resulta paradójica, difícil no ya de compartir, sino incluso de entender, para quienes han estudiado mínimamente la historia, y considerado el surgimiento y caída de regímenes e imperios. Hasta una época relativamente reciente, solo se anunciaba el «fin de la historia» desde una visión religiosa (que puede ser judía, cristiana o musulmana) que profetizaba la llegada (o el retorno) del Mesías; pero ese resultado –el fin de la historia– se afirmaba desde la fe, no desde la ciencia ni la filosofía.

Hegel fue contemporáneo de la Revolución francesa, del Imperio napoleónico y de la restauración de la monarquía prusiana; Francis Fukuyama fundamenta sus afirmaciones en la caída del Muro de Berlín. Todos estos acontecimientos son de extraordinaria trascendencia, pero ¿realmente instauraron un orden definitivo, que clausura la historia? Para interpretar el sentido de ese «fin de la historia» es necesario incursionar, al menos brevemente, en el pensamiento de Hegel.

La Revolución francesa ejerció una fuerte influencia sobre la filosofía de Hegel, quien la veía como el primer intento histórico del hombre por someter la realidad a las normas de la razón. La realidad es «no razonable» en la medida en que impide la libertad y la realización de las potencialidades de la humanidad. Hegel rescata ese proyecto revolucionario: en la medida en que los hechos no representen en absoluto lo que la realidad puede y debe ser, en la medida en que haya una separación entre lo real y lo potencial, es necesario actuar sobre lo real hasta conformarlo con la razón.

Como todos los filósofos esencialistas, Hegel opera una distinción

entre apariencia y esencia, según la cual los «hechos» (que configuran normalmente un mundo irracional, que hay que cambiar) no son la verdad definitiva: «La filosofía no debe ser una narración de lo que sucede, sino el conocimiento de lo que es verdadero en ello, y además tiene que comprender, basándose en lo verdadero, lo que en la narración aparece como un puro acontecer»[6]. Esa verdad no debe ser buscada en un «más allá» platónico, y tampoco se resume en la realidad «dada» por los hechos (que Hegel critica), sino que consiste en el proceso en el que se inscriben los hechos; esto es, la esencia de toda cosa reside en su devenir: «los hechos son lo que son únicamente como momentos de un proceso que conduce más allá de ellos, hacia lo que no está todavía realizado como hecho»[7]. En ese proceso esencial de transformación, lo viejo muere y lo nuevo surge, pero no cayendo del cielo: lo nuevo tiene que haber existido de alguna manera en el seno de lo viejo, como potencialidad. La contradicción entre lo existente y su negación, entre lo dado y lo potencial, es el motor del movimiento: «la contradicción es la raíz de todo movimiento y vitalidad; pues solo al contener una contradicción en sí, una cosa se mueve, tiene impulso y actividad»[8].

En la concepción hegeliana de la historia, la humanidad avanza hacia la realización progresiva de sus potencialidades, accediendo a niveles más elevados de racionalidad y de libertad. Ese proceso se realiza por etapas, y puede sufrir retrocesos. Más aún, los individuos que hacen avanzar la historia no recogen, por lo general, los frutos de sus esfuerzos y sacrificios. Sus desgracias y derrotas son los medios con los que proceden la verdad y la libertad (es lo que Hegel llamaba el ardid de la razón que hace que las pasiones obren por ella)[9]. Hegel también destaca el papel de los «grandes hombres», que surgen en épocas en las que maduran las contradicciones entre el sistema establecido y las potencialidades que este encierra: mientras aquellos procuran alcanzar sus intereses particulares, hacen avanzar la historia; sus intereses individuales se hacen idénticos al interés universal, transformando, por ejemplo, el pueblo en Nación, y esta en Estado.

Dentro de esta progresión histórica, Hegel distingue tres etapas, caracterizada cada una de ellas por un nivel de conciencia de la libertad y por una organización del Estado. La primera es el

despotismo oriental, la segunda es la etapa grecorromana, y la tercera la germanocristiana. «El Oriente sabía y hasta el día de hoy solo sabe que Uno es libre; el mundo griego y romano, que algunos son libres; el mundo germánico sabe que todos son libres. Por consiguiente, la primera forma política que observamos en la historia es el despotismo, la segunda la democracia y la tercera la monarquía»[10].

Hegel coloca a la monarquía por encima de la democracia, porque esta última no le parece adaptada para contener los conflictos que causan los individuos persiguiendo sus propios intereses. La competencia entre los individuos no genera un orden armonioso, sino uno de dependencia, injusticia y crisis recurrentes; el interés individual choca con el de la comunidad. Si la democracia pudo funcionar entre los griegos, fue porque ellos no tenían aún conciencia de sus intereses particulares y obraban en función de la moralidad consuetudinaria y del interés de la comunidad. De allí que la prédica de Sócrates, que enseñaba la «subjetividad» y la independencia del pensamiento, fuese con justa razón considerada disolvente del orden social.

Ahora bien, ese progreso de la conciencia que representa afirmar la libertad del espíritu se consolida con la Reforma luterana; se vuelve entonces claro que «la vida del Estado debe estar organizada, en adelante, conscientemente, conforme a la razón. Costumbres, tradiciones, ya no tienen valor; los diferentes derechos deben legitimarse, como descansando sobre máximas racionales»[11]. Ya hemos mencionado el intento en este sentido de la Revolución francesa, y su extraordinaria novedad señalada por Hegel: «Desde que el sol está en el firmamento y los planetas giran a su alrededor, no se había visto que el hombre se apoyase sobre su cabeza, esto es, sobre el pensamiento, y edificarse la realidad conforme al pensamiento»[12].

Llegados a este punto, vemos que, en la perspectiva de Hegel, el desafío crucial para hacer coincidir la realidad y la razón es el establecimiento de un sistema social estable compatible con la libertad individual. Tal sistema debe enfrentar el hecho de que «la libertad individual había asumido la forma del individualismo bruto, la libertad de cada uno de los individuos se hallaba

avasallada por una lucha competitiva de vida o muerte, en contra de la libertad de los demás»; debe, por consiguiente, imponer el principio de la unidad que no surge del libre accionar de los individuos. El único instrumento para lograrlo es la soberanía del Estado: «la única garantía de una realización, al menos limitada, del interés común es la restricción de la libertad del individuo dentro del orden universal del Estado»[13].

Al negar Hegel toda armonía natural entre el interés particular y el general, el interés común tiene que ser incorporado en una instancia autónoma –el Estado– cuya autoridad debe colocarse por encima del campo de batalla de los grupos sociales en competencia. Aquí surge una nueva dificultad, ya que hay que encontrar para presidir el Estado un actor social que esté por encima de los intereses privados, de la sociedad civil, y ningún individuo escapa a sus redes. Hegel, no obstante, encuentra tal sujeto en el monarca, que accede a esa dignidad por su existencia natural, no por su existencia social, y para el cual su interés personal es simultáneamente el interés común[14]. La monarquía constitucional, gobernada por funcionarios escogidos según sus aptitudes y con la decisión personal del monarca en la cumbre, que preserva el derecho a la propiedad privada pero subordina la sociedad civil a un Estado autónomo, y en donde «la voluntad particular está sometida al fin sustancial»[15], tal es el orden racional al que la historia desemboca. Ese Estado representa la unión del interés común y el individual, y es por consiguiente la realización de la razón. Tal situación era para Hegel muy real: se trata de la monarquía prusiana de la Restauración en la que el filósofo vivía. Al coincidir los hechos con la razón, se había alcanzado «el fin de la historia».

El verso

Frente a la compleja realidad mundial, el paradigma neoliberal vigente responde con el exitismo de quien ha ganado una competencia y afirma, victorioso, la terminación –es decir, el inmovilismo– de una historia que consagrará para siempre su dominación.

Entre los más publicitados heraldos de esta nueva era, figura Francis Fukuyama, quien afirma: «lo que podríamos estar observando no es solo el fin de la Guerra Fría, o la culminación de un periodo específico de la historia de la posguerra, sino el fin de la historia como tal: esto es, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno humano»[16].

Sustenta esa afirmación en su lectura de la teoría hegeliana de la historia, según la cual «la humanidad ha avanzado a través de una serie de etapas primitivas de conciencia en su trayecto hacia el presente, y estas etapas correspondían a formas concretas de organización social, como las tribales, esclavistas, teocráticas, y, finalmente, las sociedades igualitarias democráticas […] Hegel pensaba que la historia culminaba en un momento absoluto, en el que triunfaba la forma definitiva, racional, de la sociedad y del Estado»[17].

Siempre según Fukuyama, Hegel pensaba que la batalla de Jena (en la que Napoleón vence a los prusianos) representaba ese momento: «la batalla de Jena marcaba el fin de la historia porque fue en ese punto que la vanguardia de la humanidad llevó a la práctica los principios de la Revolución francesa. Aunque quedaba mucho por hacer después de 1806 –abolir la esclavitud y el comercio de esclavos; extender el derecho a voto a los trabajadores, mujeres, negros y otras minorías raciales, etc.–, los principios básicos del Estado liberal democrático ya no podían mejorarse»[18].

Concluye Fukuyama su argumento con un toque sentimental:

El fin de la historia será un momento muy triste. La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la propia vida por una meta puramente abstracta, la lucha ideológica a escala mundial que exigía audacia, coraje, imaginación e idealismo, será reemplazada por el cálculo económico, la interminable resolución de problemas técnicos, la preocupación por el medio ambiente, y la satisfacción de las sofisticadas demandas de los consumidores. En el periodo poshistórico no habrá arte ni filosofía, solo la perpetua conservación del museo de la historia humana. Lo que siento dentro de mí, y que

veo en otros alrededor mío, es una fuerte nostalgia de la época en que existía la historia[19].

El verso consta de un principio teórico y de una actitud personal.

El principio teórico consiste en la creencia triunfalista de que el imperio del capitalismo liberal no tiene límites. En otro imperio, bajo Carlos V, ocurría lo mismo con el sol que nunca se ponía; y ahora es el tiempo el que no se acaba sobre el modo de organización capitalista liberal. Se proyecta el modo de vida y de producción capitalista sin límites hacia el futuro. Hemos llegado a una etapa superior que abre todas las posibilidades dentro del mismo sistema. Habrá que esperar a que con el tiempo el mercado perfeccione la convivencia; pero el capitalismo liberal da para eso y mucho más.

Se llega así a la posición personal. El bienestar de cada individuo estará en función del crecimiento del conjunto de la economía y de la forma como se maneje cada uno en un ambiente de aguda competencia. Existe entonces una doble actitud. Por una parte, el conjunto de la sociedad regida por el mercado determinará el nivel general; y el bienestar individual dependerá de la habilidad y audacia de cada uno para escalar. Estas pautas definen los valores: interdicción de cambiar las reglas del juego y necesidad de trepar valiéndose de ellas. El objetivo es el éxito, medido en dinero y notoriedad.

En síntesis: el capitalismo liberal es inamovible y durará siempre; y el éxito o fracaso de cada uno dependerá de su capacidad personal para triunfar.

El reverso: quiénes están detrás del verso

Detrás del verso existe una amplia gama de adeptos. Si se los considera en círculos concéntricos, en el meollo están los

practicantes de la filosofía del éxito, que lo adoptan con entusiasmo, se sienten los profetas de esta nueva religión y como Narciso se ven reflejados en el «último hombre» de Fukuyama (quien a su vez sería el último filósofo, ya que con la historia también llega a su culminación la filosofía). En un segundo círculo figura el establishment, que –no obstante su innato escepticismo– siempre se acopla a los movimientos prevalecientes si adoptan los principios liberales y sostienen el statu quo, con lo que sigue sumando ganancias. Un tercer orden es el de algunos antiguos contestatarios, que buscan una justificación histórica a su conversión ideológica. Una cuarta órbita es la de la clase media que, obligada a regirse por las exigencias del corto plazo, por lo menos se aferra a una estabilidad sentida como perpetua, aunque sea teórica.

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

En el siglo xix, una concepción optimista –la positivista– profetizaba un progreso sin límites; definía al progreso de una vez para siempre, pero no se aferraba a una determinada forma de organización. Era además un progreso «virtuoso»: con el tiempo, por el adelanto de la ciencia y la técnica, todos estarían cada vez mejor. Estamos actualmente ante otra tesis optimista, pero su optimismo radica en el pensamiento autocomplaciente de quien piensa que la realidad es, en sus elementos fundamentales, insuperable. Mientras el positivismo estaba emparentado con el evolucionismo, ahora se afirma que la evolución de la humanidad ha llegado a un término, y que las mutaciones que pudieran presentarse como posibles serían intrínsecamente perversas y morirían enseguida en términos históricos (como ocurrió con el comunismo ruso).

Si fuera cierto que el liberalismo es, de manera obligada, la forma económica y política del futuro, habría que acomodarse a este dato de la realidad previsible y desechar por inútil y perniciosa toda otra alternativa. Una de las consecuencias obvias de este razonamiento es que el actual orden establecido debe mantenerse indefinidamente. Se manifiesta así un esquema ideológico de las clases dominantes de los imperios a lo largo de la historia: hasta

que llegaron, todo era variable; después, el universo se cristaliza en torno de ellas.

En definitiva, este verso constituye una variación de la famosa tesis del Dr. Pangloss (imaginado por Voltaire, en Candide), según la cual vivimos en el mejor de los mundos posibles; por consiguiente –y este es su contenido nocivo–, se justifica el statu quo y se desalienta cualquier cambio.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Para refutar la tesis de la perpetuidad del capitalismo liberal bastaría con referirse a la historia, que muestra el nacimiento, auge y caída o evolución hacia otras formas de todos los regímenes que alguna vez estuvieron vigentes. Con la misma certeza del campesino que afirma que «siempre que llovió, paró», puede comprobarse que en la práctica todos los regímenes políticos y económicos triunfantes se extinguieron o se modificaron profundamente: nunca pudieron congelar la historia. En el pasado, los imperios cayeron y los sistemas económicos desaparecieron o se transformaron. «Nosotros, civilizaciones, sabemos ahora que somos mortales», decía Paul Valéry. Para demostrarlo, en el plano político basta con un inventario limitado a Occidente: sucesivamente triunfaron y se desmembraron o cayeron el Imperio universal de Roma, los reinos bárbaros, el Imperio bizantino, las conquistas árabes, el Sacro Imperio Romano Germánico, las monarquías europeas, el Imperio español, el Imperio napoleónico, el Imperio de Austria, el Imperio ruso, el Imperio británico, el Imperio francés, etc.; y entre nosotros, se deshicieron los imperios inca y azteca. Muchos de ellos se creyeron eternos, pero la historia transcurría y los sueños de perpetuación se desvanecían[20].

En el ámbito de los modos de producción, tuvieron su esplendor y transformación la esclavitud, las formas medievales, el capitalismo de los burgos, los capitalismos nacionales y el comunismo del Este europeo. También las fuerzas productivas han ido cambiando a través de la historia y, con ellas, variaron las distintas

organizaciones sociales y de la producción. En el ejemplo clásico, la organización de la sociedad basada en el trabajo esclavo no podía ser la misma de la sociedad de la máquina de vapor.

Recíprocamente, los cambios sociales también influyen sobre los modos de producción; por ejemplo, cuando la demanda de bienes manufacturados se vuelve más sofisticada, la fabricación en series grandes típica del fordismo pierde efectividad, y tiende a ser complementada o reemplazada por formas de producción flexibles, de productos diversificados y de mejor calidad. Esas formas productivas requieren una mayor calificación y polivalencia de la mano de obra, una descentralización de las decisiones y nuevas formas de difusión del progreso técnico. Son compatibles con un menor tamaño de las empresas y se ven favorecidas por el uso de bienes de capital adaptables. Requiere de nuevas formas de organización y coordinación, como redes de subcontratistas y relaciones salariales más participativas[21]. Así, más que una causalidad unilateral, habría una interrelación entre fuerzas productivas y relaciones sociales: determinados cambios sociales generan la necesidad de nuevas formas productivas, que a su vez requieren de nuevas relaciones interempresariales y laborales.

Si se sostuviera ahora la inmutabilidad de los actuales sistemas capitalistas liberales, se estaría afirmando que la humanidad no generará más progreso técnico (por ejemplo, que el modo de producir dentro de cinco siglos será igual al de ahora) o que este no tendrá en el futuro ningún efecto sobre las formas sociales. Si no fuera así, inevitablemente la estructura económica y las normas jurídicas y políticas deberán adaptarse a los nuevos procedimientos y pautas de producción; y, precisamente, lo único que podemos predecir cuando estamos en medio de una impresionante revolución científica y técnica es que los modos de producir serán radicalmente diferentes. Basta con pensar en las aplicaciones que podrán tener en un futuro no muy lejano las biotecnologías, la fusión nuclear, los rayos láser, la superconductividad y la nanotecnología.

Indudablemente, estas y otras nuevas técnicas influirán poderosamente en las formas de producir, en la organización del trabajo, en los modos de distribución de la propiedad y del ingreso y, finalmente, en los regímenes jurídicos y políticos que regulan la

economía y la sociedad. Recuérdese lo que sucedió con el Antiguo Régimen de raíces feudales cuando ocurrió la I Revolución industrial.

El inverso: la refutación

La refutación teórica de este verso abordará, en primer lugar, algunos problemas que presenta la «demostración» de Fukuyama sobre la base de su interpretación de Hegel; mostrará asimismo lo problemático que resulta para la propia filosofía hegeliana el concepto del fin de la historia. Sobre esa base se sostendrá lo endeble de la idea misma del final de la historia y su carácter apologético.

Comencemos por enumerar algunas de las revisiones y correcciones que sufrió Hegel.

La idea del fin de la historia, como vimos, fue elaborada por Hegel y retomada por Fukuyama; ambos autores proclamaron la realización de ese acontecimiento, a más de 170 años de distancia. Naturalmente, resulta extraño que lo mismo termine varias veces, y es algo que Fukuyama no aclara en su artículo; de hecho, no sugiere que Hegel se haya equivocado cuando afirmó que la historia llegaba a su fin a principios del siglo xix, y va más allá, citando a otro autor «hegeliano» (Kojève) que habría caracterizado a la segunda posguerra del siglo xx como el momento del fin de la historia[22].

La proliferación de «fines de la historia» genera un panorama confuso, entre otras razones porque los criterios utilizados para anunciar el fin de la historia son muy diferentes: ¿qué tienen en común la monarquía prusiana, los intervencionistas «Estados de bienestar» de la posguerra y el capitalismo liberal? Es cierto que Fukuyama no habla de la monarquía prusiana como el final de la historia según Hegel, sino que la reemplaza por el Imperio napoleónico; esta es una conveniente adaptación de Hegel, ya que para el lector de fines del siglo xx es plausible que Napoleón sea el heredero de los ideales de la Revolución francesa, no que lo sea

Federico Guillermo III de Prusia. Pero ni el gobierno de los jacobinos, ni el Estado napoleónico, ni las monarquías de la Restauración, ni los regímenes europeos de la posguerra –candidatos sucesivos a la concreción del fin de la historia– son ejemplos de «democracias liberales».

Fundamentalmente, la teoría hegeliana es contraria a un Estado liberal, puesto que, como vimos, Hegel consideraba que la libre competencia entre los propietarios individuales era incompatible con el interés común: la sociedad civil debía entonces subordinarse al poder de un Estado, cuya garantía de trascendencia residía en el monarca de derecho natural. En este punto, que es fundamental para su propia argumentación, Fukuyama tergiversa la postura de Hegel, haciéndolo aparecer como un defensor de la democracia liberal y un crítico de la monarquía prusiana[23].

Lo cierto es que existe una ambivalencia en la filosofía hegeliana de la historia. Por un lado, la única verdad es el devenir, el movimiento, el proceso por el cual lo potencial se abre paso, niega la realidad prevaleciente y genera nuevas potencialidades, instalándose de este modo una nueva contradicción entre estas y la nueva realidad dada. Pero, por otro lado, concibe (y proclama) una situación en la que desaparecen las contradicciones entre lo potencial y lo real, entre la razón y la existencia. La primera visión es esencialmente crítica y revolucionaria, pues niega el carácter de verdadero a la situación prevaleciente, y llama a modificarla para que se adecue a la razón; «lo real es racional y lo racional es real» significa, desde este punto de vista, que solo es real lo que existe de acuerdo a las normas de la razón[24].

La segunda visión es fundamentalmente apologética y conservadora, pues declara que la razón ya se ha materializado en una forma del Estado, que lo real ya es racional y no debe ser criticado, sino preservado. Herbert Marcuse analiza esta oposición, y destaca lo decepcionante de la faceta conservadora de Hegel: en ella, pasa de la razón al azar de un nacimiento (el del monarca); su búsqueda de la libertad desemboca en la naturaleza.

Ahora bien, si en Hegel existe una ambivalencia entre la filosofía crítica (y para él la filosofía solo puede ser crítica, pues debe develar lo verdadero que hay detrás de la realidad, cuestionándola) y la apologética, en Fukuyama y los modernos pregonadores del fin

de la historia solo encontramos la apología del capitalismo neoliberal.

Esta última postura se reduce en última instancia a una petición de principio: el sistema actual es racional, y es insuperable. Esto supone no solamente que este sistema permite el pleno desarrollo de las potencialidades humanas actuales, sino que es apto para contener todas las que se vayan presentando en el futuro. Ambas afirmaciones son sumamente cuestionables. En primer lugar, no parece que estemos asistiendo a la plena realización de la persona humana, por lo menos según criterios generalmente aceptados en nuestra época: basta con ver cómo la democracia se corrompe en plutocracia, cómo en vez de la libertad y la igualdad, se desarrollan la exclusión, la inequidad y la miseria, cómo la solidaridad, la participación, la justicia, la tolerancia y la ecología siguen siendo las «variables de ajuste» de un sistema que, por tratarse de valores no mercantiles, no los tiene en cuenta. Y en segundo lugar, el progreso científico y técnico, la evolución organizacional y los cambios culturales replantean constantemente las potencialidades de la humanidad y los desafíos a los que esta se enfrenta. Afirmar que un sistema determinado (cualquiera sea este) favorece la eclosión de todas las posibilidades de desarrollo humano por venir no puede ser más que eso: una afirmación carente de demostración.

Otra inconsistencia en la tesis de Fukuyama es la relación que atribuye a la conciencia y la realidad.

En verdad, los propios criterios y valores con que se puede definir el desarrollo humano son objeto de debate ideológico, y han evolucionado: no son ni inmutables, ni unívocos. Los valores prevalecientes difieren según los lugares y las circunstancias, y bien pueden modificarse en el futuro, en la medida en que evolucionan las potencialidades de la humanidad. Asimismo, su contenido es controvertido, como se verá en otros capítulos: se puede aspirar a la libertad en un sentido positivo o negativo, buscar una democracia meramente formal o una participativa, luchar por una igualdad formal ante la ley o por una igualdad real de oportunidades con justicia social, defender el individualismo utilitarista o la solidaridad y la integración, etcétera.

Quienes preconizan el fin de la historia no se detienen en estos

matices, ya que han dado por concluido el debate ideológico (con la victoria para sí). Más aún, dan por terminada la evolución ideológica: los principios que supuestamente han triunfado son inmutables. Según estos autores, se ha llegado al punto culminante de la conciencia, pues los principios básicos –liberalismo, democracia a la occidental, igualdad formal de posibilidades– están establecidos. Lo que sigue es la adecuación de la realidad a esa conciencia. Pero la conciencia, expresada por esos principios básicos, no cambiará, sino que modelará el mundo a su imagen: «… esta esfera de la conciencia –afirma Fukuyama– a la larga necesariamente se hace manifiesta en el mundo material; en verdad, ella crea el mundo material a su propia imagen. La conciencia es causa y no efecto, y puede desarrollarse autónomamente del mundo material»[25].

Esta autonomía de la conciencia es necesaria lógicamente para quienes vaticinan el agotamiento de la historia. Estos no pueden subordinar tan colosal acontecimiento a la terminación del progreso técnico o al estancamiento de las formas de producción, porque no sería verosímil. Es evidente que la ciencia y la tecnología son factores que están y estarán en perpetuo cambio; la demografía, las condiciones ambientales tal vez tiendan a estabilizarse en el futuro, pero nadie puede asegurarlo, ni decir de qué manera ni cuándo. Por eso independizan la conciencia y la ponen fuera de ese movimiento, y afirman que ella determina el resto.

Pero ¿por qué la conciencia, que cambió en el pasado, dejará de cambiar en el futuro, pese a todos los cambios materiales que sobrevendrán? Esto sería más bien sorprendente. Fijémonos, a modo de ejemplo, en cómo han influido, en las últimas décadas, los avances en el campo de la salud y la contracepción sobre los comportamientos sociales, el pensamiento moderno, los valores y la misma conciencia de la libertad (sexual, de la mujer, de la familia), en cómo está influyendo la epidemia del sida, y pensemos en cómo incidirá el descubrimiento probable de una terapia eficaz o una vacuna contra ese mal. Asimismo, los rápidos cambios en los medios de comunicación y de procesamiento de la información pueden tener, sobre la visión de la realidad y la realidad misma, efectos tan profundos como, en su momento, los tuvo la invención de la imprenta (recordemos que, entre sus innumerables

consecuencias, figura el papel que jugó en el movimiento de la Reforma y en el surgimiento del individualismo moderno).

Tanto las potencialidades del desarrollo humano como la conciencia de ellas y de los desafíos que plantean, son dinámicos. Como ya fue dicho, más que una determinación unilateral de la conciencia hacia la existencia, o inversamente, hay que tratar de comprender la interrelación, necesariamente cambiante, entre ambas.

El argumento con el que Fukuyama justifica la inmutabilidad de la conciencia en torno de las ideas que se habrían impuesto crea más problemas de los que resuelve. En efecto, afirma que la conciencia deja de evolucionar porque el liberalismo trae la abundancia: «tanto la economía como la política presuponen un previo estado autónomo de conciencia que las hace posibles. Pero ese estado de conciencia que permite el crecimiento del liberalismo parece estabilizarse de la manera que se esperaría al final de la historia si se asegura la abundancia de una moderna economía de libre mercado»[26]. Aquí aparece una inconsistencia de nuestro autor: hace depender la conciencia de la realidad, que sería de abundancia, después de haber afirmado la autonomía de la conciencia con respecto a la realidad, y por el contrario, la determinación de la realidad por la conciencia. Una vez más, la argumentación se cierra en una petición de principio, según la cual el neoliberalismo es sinónimo de abundancia. El Estado con el que concluye la historia es la «democracia liberal en la esfera política unida a un acceso fácil a las grabadoras de vídeo y los equipos estéreos en la económica»[27].

El diverso: una posición alternativa

Lejos de inmovilizarse y cristalizarse para siempre, los regímenes políticos y económicos viven en constante transformación; para avanzar en una clasificación de esos regímenes y evidenciar la forma en que se modifican y reubican, es útil la metodología de las estructuras, los sistemas y los estilos de desarrollo.

Frente al modelo que nos condenaría a capitalismo liberal perpetuo, es útil realizar un ejercicio intelectual que refleja una realidad dinámica y cambiante. Así ha sido hasta ahora la historia, y no parece tener intenciones de cambiar esa modalidad. A continuación, veremos cómo los estilos de desarrollo se transforman en el tiempo y se instalan alternativamente en los diferentes casilleros esquematizados en el gráfico II.1 (véase p. 83), que están determinados por las estructuras (desarrollo, semidesarrollo y subdesarrollo) y los sistemas (capitalismo neoliberal, economía mixta y socialismo)[28].

Los sistemas considerados son el capitalismo, el socialismo y la economía mixta.

El capitalismo, de acuerdo con la definición clásica y casi tautológica, es un sistema económico determinado por la predominancia del capital; se trata de una formación histórica en la que los medios de producción son de propiedad privada, la orientación de la producción y la distribución de ingresos son determinadas por el mercado, las ganancias se asignan a los dueños del capital, y la riqueza generada no se valúa por el específico valor de uso, sino por el generalizado valor de cambio[29].

El socialismo es la expresión de la vieja utopía de justicia social y ha revestido múltiples formas en la historia, desde la República de Platón hasta los socialdemócratas europeos y los comunistas rusos. A partir de la II Internacional Socialista, se considera al socialismo como un modo de organización social fundado sobre la apropiación o la operación colectiva de la mayor parte de los medios de producción, bajo forma estatizada o cooperativa; la producción se rige por el plan, y muchos bienes y servicios se asignan por criterios diferentes a tener o no tener dinero.

En la economía mixta confluyen elementos de capitalismo y socialismo. Rigen pautas capitalistas, con una influencia muy grande del Estado, protagonismo de empresas públicas y con la implantación del Estado de bienestar.

La segunda categoría de análisis –que se entrecruza con la de sistema (capitalista, socialista o economía mixta)– es la de estructura: países desarrollados, semidesarrollados y

subdesarrollados. «Se trata, en lo esencial, de una diferencia de estructuras y, como consecuencia, de funcionamiento y de colocación y relaciones (dominantes o subordinadas) en el esquema mundial»[30].

Las definiciones de desarrollo son múltiples. En el informe Un programa de desarrollo del secretario general de las Naciones Unidas (agosto de 1994) se establecen cinco dimensiones del desarrollo: la paz como base fundamental, la economía como motor del progreso, el medio ambiente como base de la sostenibilidad, la justicia como pilar de la sociedad y la democracia como buen gobierno. A su vez, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha elaborado un índice de desarrollo humano compuesto por tres indicadores: longevidad, nivel de conocimientos y nivel de vida[31].

En el ámbito económico –y siguiendo una definición clásica de Celso Furtado–, «en una simplificación teórica se podría admitir como siendo plenamente desarrolladas, en un momento dado, aquellas regiones en las que, no habiendo desocupación de factores, solo es posible aumentar la productividad (la producción real per cápita) introduciendo nuevas técnicas. Por otro lado, las regiones cuya productividad aumenta o podría aumentar por la simple implantación de técnicas ya conocidas, serían consideradas con grados diversos de subdesarrollo»[32]. Desde el punto de vista político, puede sostenerse que es desarrollado el país capaz de elaborar y ejecutar su proyecto nacional. Ello supone el logro de una cierta identidad nacional y de una autonomía para adoptar y cumplir decisiones (soberanía nacional). El desarrollo social supone el logro de una sociedad homogénea. El desarrollo tecnológico consiste en la capacidad de generar y difundir el progreso técnico sobre la base de una competitividad genuina o sistémica. Podría concluirse con una reminiscencia cortazariana: todos los desarrollos, el desarrollo.

Llegamos así al estilo de desarrollo, que es el modo de vivir, producir, trabajar, repartir y evolucionar de una sociedad, que incluye un estilo de consumo, laboral, tecnológico, científico, artístico y de acción política[33]. Es un concepto que busca pensar la variedad existente de modelos de desarrollo; por supuesto, hay

varios posibles, y distintos estilos se insertan dentro de determinados sistemas y estructuras, con la potencialidad de reproducirlos o de hacerlos evolucionar (o involucionar) hacia otro. Cuando se plantea el estilo de desarrollo ideal como objetivo al que se quisiera llegar, se está enunciando el equivalente histórico de las utopías. En el fondo, se trata de orientar la vida de una sociedad de acuerdo con ciertos valores, que en los años recientes han sido la justicia, la homogeneidad social, la autodeterminación nacional, el equilibrio ecológico, etcétera.

En los trabajos efectuados sobre estilos de desarrollo se los ha considerado desde varios puntos de vista. Con una visión global, se ha trabajado sobre tres estilos: el creativo, el consumista y el autoritario. Para definirlos se ha considerado cómo se planteaban y resolvían en cada uno de ellos las formas de participación, el grado de solidaridad, las motivaciones más estimuladas, el nacionalismo, la creatividad, el nivel de vida material, la integración social, las condiciones de trabajo, la seguridad, los derechos de las generaciones futuras, la educación, la producción, las empresas y otras instituciones, las actividades políticas y las libertades individuales[34].

Con otro enfoque, puede considerarse una amplia gama de estilos políticos, sociales y culturales. Por ejemplo, en América Latina podrían caracterizarse como estilos políticos al capitalismo neoliberal, a la dictadura militar-oligárquica, al nacionalismo popular, al socialismo moderado y al socialismo avanzado[35]. Los estilos sociales corresponden sobre todo a estrategias de integración o de exclusión. En los estilos culturales, podrían predominar los rasgos creativos o los imitativos.

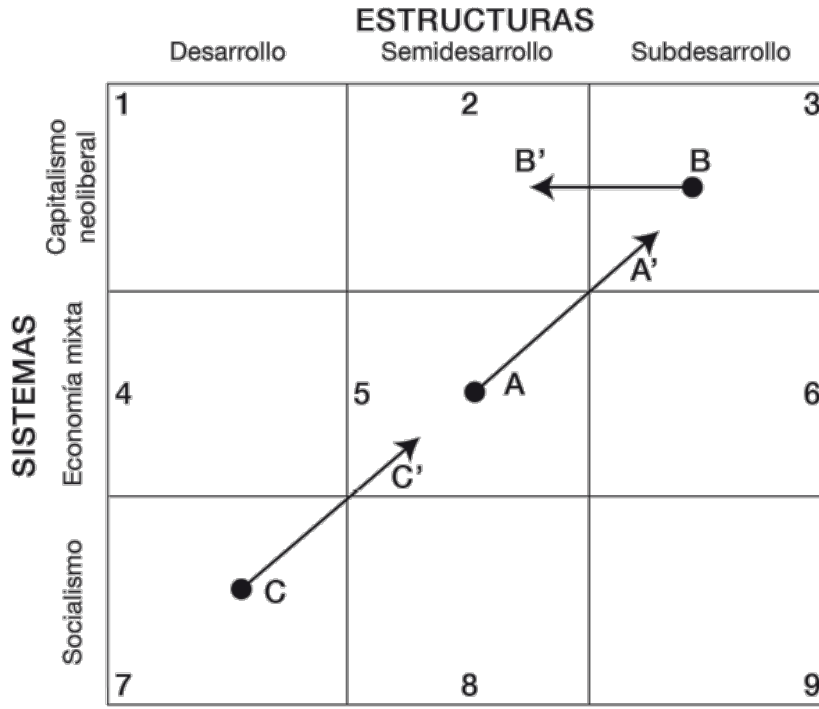
En el ámbito económico, se define al estilo de desarrollo como «la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios»[36]. En síntesis, es la opción política, social y económica adoptada dentro de un sistema (capitalismo liberal, economía mixta o socialismo) y estructura (desarrollo, semidesarrollo o subdesarrollo) determinados.

El examen de las interrelaciones entre sistemas, estructuras y

estilos, puede contribuir a aclarar y sistematizar algunas situaciones y conflictos actuales; por ejemplo, en qué medida el estilo neoliberal impide o ayuda a salir de una estructura (subdesarrollo); o cómo el estilo autoritario atenta contra un sistema (socialismo) o lo mantiene. Además, permite advertir gradaciones y tendencias a deslizamientos desde una zona hacia otra, en procesos dinámicos; pueden plantearse así los diferentes grados de dificultad que existen para transitar desde algunas áreas hacia otras (por ejemplo, si para pasar del semidesarrollo al desarrollo debe perforarse el muro Norte-Sur).

Como hipótesis para un análisis, pueden considerarse tres sistemas (capitalismo neoliberal, de economía mixta y socialismo) y tres estructuras (desarrollo, semidesarrollo y subdesarrollo). Resultan así 9 casilleros entre los que un país puede transitar. Por ejemplo, un país puede moverse desde el casillero 5 (economía mixta-semidesarrollo) al casillero 3 (neoliberalismo-subdesarrollo), desde la posición A a la A', si adoptando un estilo neoliberal imitativo genera más heterogeneidad, pierde capacidad de manejo tecnológico, soberanía, etc. Otro caso puede ser el salto del casillero 3 (capitalismo neoliberal-subdesarrollo) al casillero 2 (capitalismo neoliberal-semidesarrollo), desde el punto B al B', lo cual marcaría un proceso exitoso de crecimiento neoliberal; una tercera situación podría ser el pasaje del casillero 7 (socialismo-desarrollo) al casillero 5 (economía mixta-semidesarrollo), desde el punto C al C', que indicaría un cambio de sistema y una degradación en la estructura. Se advierte así una pluralidad de soluciones políticas y económicas posibles, que tienen muy distintas implicancias sociales y culturales.

Gráfico II.1. Sistemas, estructuras y estilos de desarrollo



A continuación y solo a modo de ejemplo, mencionaremos algunas interrelaciones entre sistemas, estructuras y estilos de desarrollo en los países capitalistas avanzados y en los latinoamericanos, que muestran que lejos de estar inmovilizados en un casillero, los estilos pasan de uno a otro según sean las políticas que se apliquen y las situaciones que se vayan presentando.

En los países avanzados, los «saltos» de los estilos de desarrollo entre los casilleros han sido, hasta la crisis actual, de corto alcance. El sistema político estaba estructurado entre conservadores y socialdemócratas, con sociedades relativamente homogéneas. Se trataba de conservar un equilibrio entre el dinero y el poder, que se institucionaliza y regula por la acción del Estado. El derecho privado legaliza el dinero; pero el poder necesita además del derecho público, que otorgue la legitimación de la soberanía[37].

Podrá acentuarse el sesgo de economía mixta, con el fortalecimiento del sector público; o, por el contrario, darle más ámbito al mercado

con las privatizaciones; pero las oscilaciones serán entre capitalismo neoliberal y economía mixta, es decir entre los casilleros 1 y 4. Los deslizamientos hacia el semi o subdesarrollo se pueden presentar en segmentos minoritarios de la población (los «pobres relativos»: marginados, jubilados o desocupados); en varios casos existen elementos de semidesarrollo, con mayor heterogeneidad social y niveles de exclusión altos. No obstante, el sistema productivo nacional está en la categoría de desarrollado, con todo lo que implica en materia de infraestructura, servicios básicos, educación, salud, cultura, etc. Como síntesis, basta con señalar que el producto nacional bruto por habitante de los países de la OCDE en 2009 era de 33.025 dólares anuales (en paridad de poder adquisitivo)[38].

A su vez, en los países latinoamericanos, los estilos de desarrollo tienen una mayor posibilidad virtual de acción. Si se practicara un capitalismo productivo con ingredientes sociales, se avanzaría hacia el semidesarrollo y la economía mixta: podría así mejorar su situación dentro del casillero 3 o, según los casos, pasar al 2 o al 5. Por el contrario, si la situación se degradara, el país se hundiría aún más en el subdesarrollo neoliberal, es decir en el casillero 3.

En lo social, si las políticas económicas y sociales llevan a una sociedad dual, el país fondeará en una estructura subdesarrollada, así como se daría un paso enorme hacia el semidesarrollo con la integración social.

En conclusión, puede afirmarse que se trata de procesos dinámicos, que suelen ser conflictivos.

Es habitual que los grupos dominantes no solo resistan, sino que también nieguen la posibilidad de un cambio que pudiera cuestionar su predominio, como observaba Marx.

Dentro del discurso neoliberal predominante, parece que el crecimiento es la consecuencia natural de la aplicación de determinadas políticas macroeconómicas y reformas estructurales (privatizaciones, desregulaciones, etc.) que espontáneamente lo generan, a lo que se agrega el dinamismo que le infunde la economía internacional; y que ese mecanismo continuamente mejorado se reproducirá perpetuamente. Con este enfoque, tal esquema sería inevitable – no habría otra alternativa– y, además,

deseable; por más que ahora sea socialmente injusto, la prosperidad que generará terminará difundiéndose a otros estratos de la población. En cambio, en el enfoque de los estilos de desarrollo se adopta una visión estructural de mediano y largo plazo, que se inserta en la realidad social, la que a su vez obedece a una evolución histórica. El hecho de que estén sometidos a los ritmos históricos y no a los de la vida humana, no quita que se trate de procesos sumamente dinámicos.

La distinción entre sistemas, estructuras y estilos (elaborada por Aníbal Pinto) permite diferenciar y ubicar correctamente los problemas básicos del desarrollo. En una época en la que se confunden las categorías de análisis, diseña un esquema claro y dinámico. Dentro de cada sistema y estructura, los estilos no solo constituyen el «modo de vivir y trabajar» de una sociedad, sino también el de «evolucionar», es decir, pasar de una a otra modalidad dentro del sistema o de la estructura o, más aún, cambiar en conjunto uno u otro, o ambos.

En última síntesis, la posición neoliberal recuerda a una decisión del emperador chino Shih Huang Ti. Relata Borges que

el hombre que ordenó la edificación de la casi infinita muralla china fue aquel primer emperador, Shih Huang Ti, que asimismo dispuso que se quemaran todos los libros anteriores a él. Que las dos vastas operaciones –las quinientas a seiscientas leguas de piedra opuestas a los bárbaros, la rigurosa abolición de la historia, es decir del pasado– procedieran de una persona y fueran de algún modo sus atributos, inexplicablemente me satisfizo y, a la vez, me inquietó[39].

Como la historia demostró, el intento fue vano. La muralla fue sobrepasada; y no pudieron borrarse «tres mil años de cronología» que tenían entonces los chinos. Ahora, a las murallas se las atraviesa con facilidad, por arriba o por el costado (cuando no se las horada); y en cuanto a la supresión de los hechos, el intento liberal es aún más audaz: se propone eliminar no ya el pasado, como el

emperador chino, sino el futuro, lo cual es una tarea mucho más difícil. Como lo anota Borges, por un lado satisface la coherencia de quienes tratan de impedir la entrada de perturbadores y disidentes, y al mismo tiempo borran el tiempo; pero inquieta que puedan ser ellos los que gobiernen.

Frente a esta tesis rígida, debe reconocerse como real y conveniente la existencia de una pluralidad de estilos posibles y revalorizarse así los aspectos cualitativos del crecimiento.

Los estilos de desarrollo enseñan que pueden darse múltiples soluciones políticas y económicas, donde los beneficiarios y los perjudicados no son los mismos, y que tienen muy distintas implicancias sociales y culturales; además, esos estilos no se desarrollan espontáneamente porque se liberen las fuerzas del mercado, sino que se logran y consolidan a través de procesos políticos. Frente a la rigidez del modelo liberal que se presenta como el único viable, con una sola línea de continuidad histórica, aparece toda la gama de los estilos practicables, que incluyen además la posibilidad de cambio de sistema y estructura.

[1] Sobre el tema, véase A. E. Calcagno, El Estado en países desarrollados. La acción pública en Alemania, Estados Unidos, Francia y Japón: enseñanzas para América Latina, Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, n.° 38, 1993, pp. 10 y ss.

[2] J.-C. Rufin, L'empire et les nouveaux barbares, París, Editions J. C. Lattès, 1991, pp. 208 y ss [ed. cast.: El imperio y los nuevos bárbaros, Madrid, Rialp, 1993].

[3] F. Fukuyama, «¿El final de la historia?», en Estudios Públicos 37 (verano de 1990), Santiago de Chile, pp. 5-31.

[4] El análisis que sigue se basa en J. Ferrater Mora, Diccionario de Filosofía, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1971 (primera edición en 1951), t. I, pp. 849 y ss.

[5] Por ejemplo, Marx –mal citado por Fukuyama– no se refiere a la superación del capitalismo como clausura de la historia, sino a la

finalización de la prehistoria y el comienzo de la historia. Lo que marca es un quiebre entre la historia de las sociedades de clases y otra donde el hombre podría ejercer más plenamente su libertad.

[6] G. W. F. Hegel, Ciencia de la lógica, Buenos Aires, Ediciones Solar/Hachette, 1968, p. 521 [reed., Buenos Aires, Las Cuarenta, 2013].

[7] H. Marcuse, Razón y Revolución. Hegel y el surgimiento de la teoría social, Madrid, Alianza Editorial, 1971, p. 152.

[8] G. W. F. Hegel, Ciencia de la lógica, cit., p. 386.

[9] G. W. F. Hegel, Lecciones sobre la filosofía de la historia universal, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 97.

[10] G. W. F. Hegel, Lecciones sobre la filosofía de la historia universal, cit., p. 68, y H. Marcuse, op. cit., p. 231.

[11] F. Châtelet, Hegel según Hegel, Barcelona, Editorial Laia, 1972, p. 249.

[12] G. W. F. Hegel, Lecciones sobre la filosofía de la historia universal, cit., p. 692.

[13] H. Marcuse, op. cit., pp. 169 y 172.

[14] Ibid., pp. 212 y 213.

[15] G. W. F. Hegel, Lecciones sobre la filosofía de la historia universal, cit., p. 643.

[16] F. Fukuyama, «¿El final de la historia?», cit., p. 6.

[17] Ibid., p. 7.

[18] Ibid. p. 8.

[19] F. Fukuyama, El fin de la historia y el último hombre, Barcelona, Editorial Planeta, 1992, p. 132.

[20] «Quién podrá sitiar Tenochtitlán? ¿Quién podría conmover los

cimientos del cielo?», M. León-Portilla, Cuentos y crónicas del México antiguo, citado por H. Thomas, La conquista de México, Barcelona, Editorial Planeta, 1994.

[21] R. Boyer y J.-P. Durand, « L'après-fordisme », Alternatives Economiques, París, Syros, 1993.

[22] F. Fukuyama, «¿El final de la historia?», cit., pp. 8 y 9.

[23] F. Fukuyama, El fin de la historia y el último hombre, cit., pp. 100 y 101. Dice en particular que la Filosofía del derecho de Hegel, «lejos de justificar la monarquía prusiana de su época, puede leerse como una crítica esotérica de su aplicación práctica».

[24] No olvidemos que Hegel es idealista, y que las cosas no son para él reales por el hecho de existir; según Hegel, «la existencia es en parte apariencia, y solo en parte realidad. Una existencia accidental no merece el enfático nombre de real; la existencia accidental es una existencia que no tiene otro mayor valor que el de un posible que puede no ser del mismo modo que es». Enciclopedia de las ciencias filosóficas, t. 1, p. 16, citado por R. Mondolfo, Marx y marxismo, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 59.

[25] F. Fukuyama, «¿El fin de la historia?», cit., pp. 10-11.

[26] Ibid., p. 15.

[27] Ibid.

[28] A. E. Calcagno, «Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo», Revista de la Cepal 42 (diciembre de 1990), Santiago de Chile, pp. 55-67. Los estudios sobre estilos de desarrollo fueron realizados desde el decenio 1960 por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) de Caracas y por la Cepal. En ambos casos fueron orientados por O. Varsavsky e incluyeron un análisis conceptual y otro instrumental (mediante modelos matemáticos resueltos por experimentación numérica).

[29] R. L. Heilbroner, «Capitalism», en The New Palgrave. A Dictionary of Economics, Londres, The Macmillan Press Limited, 1987.

[30] A. Pinto, «Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina», Revista de la Cepal 1 (primer semestre de 1976), Santiago de Chile, p. 101.

[31] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, México, DF, Fondo de Cultura Económica, 1994. Los componentes del índice de desarrollo humano son: la longevidad medida por la esperanza de vida; el nivel de conocimientos medido por una combinación de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y promedio de los años de escolaridad (un tercio); el nivel de vida se mide mediante el poder adquisitivo, sobre la base del PIB por habitante ajustado por el costo de vida. Como todos los índices sintéticos, solo tiene un valor indicativo.

[32] C. Furtado, A economia brasileira (contribução à analise do seu desenvolvimento), Río de Janeiro, Editora A Noite, 1954, p. 194.

[33] O. Varsavsky, Obras escogidas, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982, p. 12.

[34] O. Varsavsky, Marco histórico constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1975, pp. 21 y ss. Veamos, por ejemplo, cómo considera Varsavsky la primera característica –la participación– en los diversos estilos: i) en el estilo creativo: igualitaria, plena y profunda de toda la población adulta, en el producto, en el trabajo y en las decisiones políticas, administrativas y técnicas (y por lo tanto en la propiedad de los medios de producción); ii) en el estilo consumista: democracia electoral, igualdad de oportunidades, libertad para elegir entre lo expuesto a la venta (si se tiene el dinero). Participación en decisiones importantes solo a través de representantes. Plena libertad legal para movilidad social; iii) en el estilo autoritario: muy limitada; solo por vía jerárquica y representantes indirectos. Subordinación y cumplimiento de las funciones asignadas, como parte del esfuerzo común. Cada persona se identifica con su rol asignado, hasta que le corresponde ascender.

[35] A. E. Calcagno, op. cit., pp. 55 a 67.

[36] A. Pinto, op. cit., pp. 97 y ss.

[37] J. Habermas, Théorie de l'agir communicationnel, t. 2. Pour une critique de la raison fonctionnaliste, París, Fayard, 1987 (primera edición en alemán en 1981 [ed. cast.: Teoría de la acción comunicativa, t. II: Crítica de la razón funcionalista, Madrid, Trotta, 2010]), pp. 379 y 423.

[38] OCDE, Statistiques, 2011, París, 2011.

[39] J. L. Borges, Otras inquisiciones, Buenos Aires, Emecé Editores, 1960, p. 9.

Capítulo III

El liberalismo lleva a la democratización

El anverso: la definición

Para encarar el tema, es necesario definir los procesos de liberalismo y de democratización; y, dentro de cada uno, distinguir el aspecto político del económico o socioeconómico.

El liberalismo político se propone afirmar la libertad de los individuos y de los grupos, para lo cual preconiza un Estado que fija las reglas del juego y solo actúa para garantizar su cumplimiento. Establece una estructura de gobierno basada en «pesos y contrapesos» y en la representación de las minorías, que impida el despotismo, sea de los tiranos o del pueblo. Implica la elección de los gobernantes por el voto, y la vigencia de las libertades de conciencia, de asociación y de prensa, de tal modo que las minorías puedan llegar a convertirse en mayoría.

En el terreno económico, la doctrina liberal afirma que si rigen las reglas del mercado, en las que existen iguales oportunidades de acceso y participación, la competencia entre diferentes intereses lleva, a través de la operación de la «mano invisible», al mayor bienestar de todos. Sus características salientes son la defensa de la propiedad privada y la libre iniciativa de los agentes privados, que deben ser preservadas de la intervención del Estado en sus múltiples formas (barreras aduaneras, fijación de precios, regulaciones, etcétera).

En lo que respecta a la democratización[1], comencemos por la definición clásica: la democracia como doctrina es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El proceso de democratización tiene tres aspectos: el formal, el sustantivo y el de los valores (o axiológico).

La democratización formal establece los requisitos para que las decisiones que se adopten en un país, una comunidad o una organización reflejen la opinión de la mayoría de sus miembros. De acuerdo con las definiciones de Robert Dahl, los principios o libertades para que exista una democracia formal son: 1) la elección de los funcionarios por el voto; 2) la realización de elecciones libres, limpias y frecuentes; 3) que todos los adultos puedan votar; 4) que la mayor parte de los adultos puedan ser elegidos para desempeñar una función pública; 5) la libertad de expresión; 6) el acceso a la información alternativa; y 7) la autonomía de las asociaciones (incluidos partidos políticos y grupos de interés)[2].

De estos principios o libertades, Dahl extrae los requisitos que conformarían una democracia formal: el grado de inclusión (principios 3 a 7); el control de la agenda (principios 1 a 7); la participación efectiva (principios 1, 3, 4, 5, 6 y 7); la igualdad de voto en la etapa decisiva (principios 1 y 2); y la comprensión esclarecida (principios 5, 6 y 7).

Aun cuando en la realidad difícilmente se cumplan todos los recaudos, su enunciado sirve para evaluar el grado de democratización vigente. En la democracia formal es fundamental la participación, que no solo debería regir en las instituciones públicas, sino también en las empresas, en las asociaciones de toda índole, en las escuelas, en cooperativas, etcétera.

A su vez, la democratización sustantiva está ligada al concepto de igualdad. Tiende a atenuar las diferencias económicas y sociales, en especial las derivadas de la desigual distribución de la propiedad y del ingreso. Ya no solo se trata de la forma en que se adoptan las decisiones, que debe tener un fuerte contenido de igualdad (por ejemplo, con el principio «una persona, un voto»), sino de su contenido, que puede generar equidad o inequidad. No se trata del cómo, sino del para qué y en beneficio o perjuicio de quiénes. Es fundamental para el mantenimiento de la democracia, pues la desigualdad económica y de poder real terminan afectando la democracia formal[3]. Del mismo modo, la extensión de la democracia formal a nuevos ámbitos (las empresas, las Iglesias, los partidos políticos, los sindicatos, etc.) es un factor fundamental de democracia sustantiva, pues de otro modo el poder de decisión

formal y el real pueden disociarse. En síntesis, los procesos de democratización surgen de la convergencia entre la democracia formal y la sustantiva.

En el plano axiológico, la democracia defiende un valor fundamental, que es la libertad; según el tipo de libertad que se propugne, será la forma de democracia resultante. De allí que en el ámbito axiológico o de los valores se plantee la diferencia entre la libertad de no ser obligado a hacer algo (libertad negativa) y la libertad de hacer o libertad creadora (libertad positiva). El tema se considera en el inverso de este mismo capítulo.

El verso

Según el verso, el liberalismo económico va naturalmente de la mano con el liberalismo político. En ambos casos, se trataría de la construcción de la libertad individual, mediante la restricción del campo de la acción estatal, lo que promovería y afirmaría la democratización. Por contraposición, el intervencionismo económico implicaría un «socialismo rampante», que amenazaría la estabilidad política y las libertades públicas.

En rigor, los defensores de esta tesis pueden admitir que el liberalismo económico no es una condición suficiente para la práctica de la democracia, pero sí insisten en que es una condición necesaria: «la libertad económica es un requisito esencial para la libertad política. Al permitir que la gente coopere sin coerción ni una dirección central, reduce el área en la que se ejerce el poder político. Además, al dispersar el poder, el libre mercado provee un contrapeso a toda posible concentración de poder político. La combinación de poder económico y político en las mismas manos es una receta segura para obtener la tiranía»[4].

La reacción contra la acción económica del Estado obedece en gran parte a una preocupación de estabilidad política y social y a una aversión hacia el populismo político y los movimientos sociales. Los liberales sostienen que la acción pública en la economía no solo

genera ineficacia económica, sino que además pone en peligro las libertades individuales.

En la modalidad de desarrollo de la posguerra, los mecanismos de regulación económica convergían hacia el Estado, que era sometido a la acción contradictoria de diferentes grupos de presión; así, extendía su acción económica mediante múltiples controles y regímenes promocionales, pero no conseguía atenuar los conflictos sociales. Por esta pendiente, las fuerzas sociales se organizaban y politizaban, sumando de este modo la inestabilidad política a la inestabilidad económica.

Resulta entonces prioritario retirar al Estado de las decisiones económicas –excepto el dictado de reglas generales–, dejándolas en manos del sector privado, de sus relaciones mercantiles y de sus negociaciones salariales descentralizadas. Se trata, según esta visión, de romper un verdadero círculo vicioso generado por el intervencionismo estatal. Este genera ineficiencia en la economía, con lo que se perjudica el crecimiento económico; de esta forma, el país no prospera y el pueblo pide más intervenciones para paliar su pobreza, lo que no hace sino profundizar sus verdaderas causas. Asimismo, la intervención del gobierno en la economía introduce el virus de la corrupción. De este modo, el descontento social se extiende, las inversiones se retraen aún más, agravando la situación económica y, consecuentemente, la social y política.

El reverso: quiénes están detrás del verso

De manera general, la doctrina liberal ha sido impulsada por los sectores de mayor poder económico. Tratándose de naciones, en el siglo pasado sus abanderados fueron los ingleses; se le oponían los defensores de un desarrollo autónomo e industrializante, como Friedrich List en Alemania y Serguei Y. Witte en Rusia. En el siglo xx, fueron líderes los norteamericanos: el precepto de la Cámara de Comercio de Estados Unidos sentenciaba «menos gobierno en los negocios, más negocios en el gobierno».

Entre los agentes privados, los defensores de estas tesis son naturalmente los que ya tienen una posición dominante, concentran la propiedad y disponen de recursos financieros. Las políticas liberales acrecientan normalmente su predominio, a través de la minimización de controles y la desregulación de mercados. Así logran, por ejemplo, acaparar el crédito en condiciones ventajosas, utilizando sus propios bancos o el mayor acceso a los préstamos que les dan sus patrimonios («solo se presta a los ricos»). Del mismo modo, acumulan los beneficios de las privatizaciones, las desregulaciones y las retrocesiones provocadas por la anulación de políticas expropiatorias (en especial, reformas agrarias); y en el plano internacional, los principales beneficiarios de la apertura externa son los que dominan el comercio y las finanzas, y están asociados al capital transnacional.

Sin embargo, sus principios teóricos no les impiden reclamar subsidios estatales y el otorgamiento de monopolios ni, cuando pueden, evadir impuestos y no pagar los servicios públicos que utilizan, ni los créditos que les otorgan los bancos oficiales. Del mismo modo, los países dominantes no se sienten obligados a seguir las reglas del libre cambio y ausencia de subsidios a las exportaciones que buscan imponer a los demás. Su pertinaz negativa a suprimir los subsidios agrícolas y a levantar las políticas proteccionistas sobre los productos en los que los países subdesarrollados tienen ventajas, condujo al estancamiento de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En América Latina, el modelo liberal estuvo históricamente respaldado por el conglomerado económico formado por la oligarquía terrateniente e industrial, por las empresas transnacionales y por el sector financiero. En el plano internacional, se asoció con los intereses europeos en el siglo xix y de Estados Unidos en el siglo xx, si bien en Argentina y Uruguay la influencia británica fue predominante hasta la Segunda Guerra Mundial.

Quienes sostienen que el neoliberalismo lleva hacia la democratización, en especial, son quienes han reaccionado contra el populismo, y entre ellos podrían distinguirse dos categorías, según se trate de la democratización formal o la sustantiva.

Entre quienes aseguran que el liberalismo impulsa a la

democratización formal, están los políticos elitistas, que se escudan en un sistema representativo con escasa participación, y que en no pocas ocasiones han apoyado a regímenes militares; tradicionalmente han controlado a sus partidos políticos, manipulado a clientelas electorales y ahora, además, suelen manejar los medios masivos de comunicación (en especial, la televisión).

Los que sostienen que el liberalismo alienta la democratización sustantiva, en general son los partidarios del liberalismo económico; aseguran que si bien en el corto plazo sus resultados son injustos, en el mediano y largo plazo la prosperidad económica se difundirá y beneficiará a todos, con lo que, si bien subsistirán las desigualdades, todos vivirán mejor que hoy. Por lo pronto, ellos son los administradores y usufructuarios del bienestar presente, que alcanza a pocos.

El perverso: algunos efectos nocivos del verso

Veamos algunos daños que pueden infligirse tanto a la democratización formal como a la sustantiva.

La democratización formal es dañada por dos acciones convergentes. La primera es la falta de democracia, no solo en amplios segmentos del sector público, sino en las empresas y en una extensa gama de asociaciones privadas. La segunda es la obligación de respetar al liberalismo económico. Una amplia experiencia latinoamericana muestra que si algún gobierno actúa en contra de los intereses del establishment, los golpes de Estado se vuelven «democráticos»; o se practica una nueva modalidad de desestabilización, que son los golpes de mercado, que consisten en el desencadenamiento premeditado de procesos hiperinflacionarios, fuga de capitales y desabastecimiento. En el pasado, los gobiernos militares de los países subdesarrollados formaban parte del folclore de la Guerra Fría: la antidemocracia neoliberal era preferible al comunismo. Después de desaparecida (o al menos fuertemente disminuida) esa amenaza, los golpes o autogolpes de Estado se cometen en nombre de la gobernabilidad. En América Latina hubo

intentos recientes fallidos (en Venezuela, Bolivia y Ecuador) y exitosos (Honduras y Paraguay), en algunos casos disimulados con cobertura parlamentaria; pero, en todos los casos, detrás del gobierno autoritario está la decisión de proteger el modelo económico.

En lo que respecta a la democratización sustantiva, la tendencia hacia la igualdad es perjudicada por la acción del poder económico, que cada vez aspira a una mayor injerencia en las decisiones políticas. De este modo, se acentúa la interpenetración entre el poder económico y el político, a través de múltiples vías, tales como el dominio de los medios de comunicación, el financiamiento de los partidos políticos y la compra de representaciones públicas. El sistema político deriva así cada vez más hacia una plutocracia, que por definición promueve la desigualdad.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Dentro del liberalismo, desde mediados del siglo xviii existe una pugna entre las formas «clásicas» y las «democráticas». Las primeras, continuando con la tradición de los constituyentes norteamericanos, consideran al gobierno del pueblo como la mayor amenaza contra las libertades; las segundas, siguiendo la línea de la Revolución francesa, ponen en primer plano a la democracia participativa. En los países latinoamericanos, en general ha prevalecido el liberalismo «clásico», tanto en la organización constitucional como en la posterior vida política; a él nos referiremos en los párrafos que siguen, salvo mención en contrario. A continuación examinaremos dos ejemplos de ese predominio, referidos a la Constitución de Estados Unidos y al «autoritarismo liberal» en los gobiernos militares de Uruguay, Chile y Argentina en la década de los años setenta.

Comencemos por el caso de los Estados Unidos. Su Constitución representa una de las bases del liberalismo político, y ha ejercido una influencia determinante en la organización institucional de todo el continente americano.

En un trabajo sobre el proceso de elaboración de esa Constitución, Adolfo Gurrieri examina el sistema liberal de división de poderes y de «pesos y contrapesos», mostrando que más que dirigido a evitar los abusos de los monarcas o los déspotas, históricamente y en la intención de sus creadores, se propone evitar que las mayorías gobiernen[5]. No se trataba de limitar el poder del ejecutivo, sino el de la Cámara de Representantes elegida por el voto directo. Se procuraba impedir que el partido que reuniera la mayoría de esa Cámara pudiera sojuzgar al resto de la sociedad mediante el control del gobierno federal y se expresaba un repudio categórico a la función de las asambleas directamente representativas[6].

Madison, Hamilton y Jay, inspiradores de la Constitución de Estados Unidos, escribían: «la historia de casi todas las grandes asambleas convocadas por la humanidad para reconciliar sus opiniones discordantes, calmar sus desconfianzas mutuas y ajustar sus respectivos intereses, es una historia de facciones, contiendas y desengaños, y puede clasificarse entre los espectáculos más tristes y deshonrosos que descubren la depravación y las taras del carácter humano». Si tales asambleas gobernaran,

nada podrá atajar las circunstancias que incitan a sacrificar al partido más débil o a algún sujeto odiado. Por eso las democracias han dado siempre el espectáculo de su turbulencia y sus pugnas; por eso han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y los derechos de propiedad; y por eso, sobre todo, han sido tan breves sus vidas como violentas sus muertes. Los políticos teóricos que han patrocinado estas formas de gobierno han supuesto erróneamente que reduciendo los derechos políticos del género humano a una absoluta igualdad podrían, al mismo tiempo, igualar e identificar por completo sus posesiones, pasiones y opiniones[7].

Es para evitar una «tiranía de las mayorías» a través de posibles excesos de la Cámara de Representantes, que la Constitución fortalece al presidente, al Senado y a la Suprema Corte de Justicia. Se adopta un sistema de presidente fuerte, con injerencia importante en los poderes judicial y legislativo, que tiene poder de

veto sobre las leyes y comanda las fuerzas armadas. Otro factor de reaseguro es el Senado, que representa los intereses regionales, y cuyos miembros son designados por las legislaturas estaduales a razón de dos por Estado, es decir, sin elección directa ni proporcional al número de habitantes; además de sus tareas legislativas, debe dar su acuerdo para la designación de embajadores, ministros y jueces de la Suprema Corte. A su vez la Suprema Corte de Justicia ejerce el control de constitucionalidad, por el que puede anular las decisiones de los otros poderes que considere contrarias a la Constitución.

Como lo destaca Gurrieri, los autores de esta Constitución querían prevenir la «amenaza democrática» respetando una institucionalidad formalmente democrática:

Si en Inglaterra y Francia la amenaza democrática fue contenida hasta mediados del siglo xix mediante métodos autoritarios y excluyentes, en los Estados Unidos tales arbitrios solo podían aplicarse de manera masiva a la población esclava de los estados sureños. En tales circunstancias, los pensadores liberales en ese país debieron encontrar nuevos medios para contener las amenazas de la democracia; medios que tenían que ser mucho más sutiles que la mera exclusión autoritaria. La Constitución de los Estados Unidos debe ser considerada una obra maestra de esos pensadores obsesionados por encontrar una nueva respuesta ante tal situación[8].

Soluciones análogas a las de los constituyentes norteamericanos, que se repitieron muchas veces desde entonces, dieron lugar a la ironía de Paul Valéry, quien afirmaba que «la política fue primeramente el arte de impedir que la gente se entrometa en lo que le concierne»[9].

Veamos ahora una pareja que fue nefasta para varios países, en especial de América Latina, que es la integrada por el liberalismo económico y la dictadura política.

Existen muchos regímenes actuales y del pasado que las combinaron; en ese sentido, han practicado formas espurias de democracia política, o directamente la han negado.

Los cruentos golpes de Estado de los años setenta en Uruguay, Chile y Argentina impusieron políticas económicas liberales en marcos políticos autoritarios y represivos. No se trató de una extraña coincidencia: las políticas económicas formaban parte del mismo proyecto político por el que se eliminaron las libertades públicas y los derechos individuales básicos.

Para esos gobiernos autoritarios, la acción económica del Estado había «politizado» la economía: todo conflicto económico se volvía inmediatamente político, creando un caldo de cultivo para la subversión política y la convulsión social. Desde ese punto de vista, no estaba en juego solamente la eficacia económica, sino cuestiones tan fundamentales como la propiedad privada, el sistema capitalista y las libertades individuales[10].

Sobre este punto, los ideólogos del régimen tomaron la distinción que hace Hayek entre la libertad individual o personal, definida como la ausencia de coerción por parte de otros hombres, y la libertad política, que se refiere a «la participación de los hombres en la elección de su gobierno, en el proceso legislativo y en el control de la administración»[11]. Es posible, dice Hayek, gozar de la libertad personal sin tener libertad política y viceversa; y aunque no condena las libertades políticas, parece poco confiado en su buen uso por la masa de los ciudadanos: «hemos visto a millones de personas que votaban por su completa dependencia hacia un tirano»[12]. Esta tesis fue reafirmada por los ideólogos de gobiernos militares latinoamericanos, renuentes a los procesos electorales, porque pueden llevar al gobierno a los enemigos de las libertades[13].

Tales discursos tenían natural aceptación en los ámbitos de negocios y su justificación del autoritarismo político podía complacer a los militares; pero de todos modos sorprende que las fuerzas armadas hayan aceptado modelos económicos que golpeaban a amplios sectores industriales y relegaban a regiones fronterizas habitualmente consideradas estratégicas en los razonamientos geopolíticos. Este giro podría explicarse por tres órdenes de

factores: las reformas económicas coincidían con los ideales de disciplina social gratos a los militares; la libre competencia, en donde gana el más fuerte, entraba dentro de sus esquemas lógicos; y se acompañaban las posiciones de la mayor potencia militar mundial, cabeza de la «lucha contra el comunismo».

Los grupos sociales que predominaron en el decenio de 1990 eran, en gran medida, los mismos que eran hegemónicos bajo los regímenes militares; pero los métodos antidemocráticos basados en la exclusión autoritaria ya no podían ser usados tan ampliamente como en el pasado. Ante la amenaza de una democracia que, desde su punto de vista, podría conducir al «populismo» político y económico, limitando derechos básicos como el de la propiedad, estas elites procuran actualmente aislar al proceso económico de las decisiones que pudieran adoptar gobiernos surgidos de elecciones populares. Recurren entonces a métodos tales como los preconizados en El Federalista, y privatizan y «despolitizan» áreas que previamente habían sido públicas, para reducir la posible intervención de gobiernos populares en el proceso económico.

Un ejemplo típico de una práctica cada vez más frecuente es la creciente autonomía de los bancos centrales: con el argumento de evitar demandas «populistas», en realidad se los aísla de la influencia y control populares que pudieran llegarles a través del gobierno[14].

Del mismo modo, las dictaduras en retirada trataron, en la medida de lo posible, de mantener situaciones de poder; por ejemplo, Chile heredó en 1990 la Constitución del régimen militar, que les da carácter autónomo a las fuerzas armadas y de seguridad, de tal modo que el poder político no interviene en su gobierno ni en su presupuesto; y se designan senadores «institucionales», no elegidos por el pueblo sino por autoridades ajenas a la voluntad popular (entre ellas las propias fuerzas armadas)[15].

Una de las consecuencias de este tipo de maniobras es la creciente despolitización de la opinión pública, que aun valorando la posibilidad de votar, se da cuenta de que las decisiones más importantes se adoptan por mecanismos ajenos al proceso político (lobbies, grupos empresariales y de poder, corrupción, etc.). Se corre así el riesgo de vaciar las instituciones democráticas al

privarlas de poder real, y de empujar a los ciudadanos a buscar otros medios para influir en las decisiones.

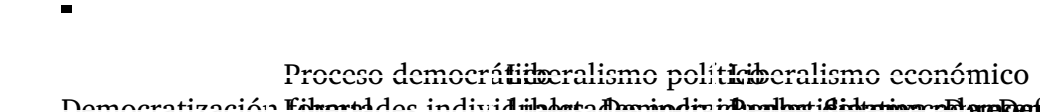
En un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se puntualiza que «las nuevas democracias latinoamericanas están en peligro de convertirse en irrelevantes para sus ciudadanos, debido principalmente a la desigualdad y la pobreza, que no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y erosionan su inclusión social. También amenazan a la democracia otros factores como la escasa capacidad de los Estados para garantizar los derechos civiles, incluido el acceso a la justicia»[16].

En resumen, estas experiencias muestran que, para algunos liberales latinoamericanos, la democracia consiste en el gobierno de los democráticos, aunque sean minoría, y aunque en ocasiones deban –muy a pesar de ellos– adoptar las formas de la «democracia autoritaria» o «democracia protegida», como definía a su gobierno el general Augusto Pinochet.

El inverso: la refutación

Para determinar las interrelaciones y las contradicciones existentes entre los procesos democráticos y los liberalismos político y económico, es útil confrontar sus diferencias con respecto a la democratización formal, sustantiva y axiológica, tal como aparecen en el cuadro III.1.

Cuadro III.1. Relaciones entre proceso democrático, liberalismo y democratización



Democratización Igualdad de oportunidades Pedir Libertad de la opinión
Democratización Libertad positiva Libertad «negativa» frente a los déspotas

Del cuadro III.1 y de las definiciones formuladas anteriormente surgen las relaciones entre el proceso democrático y los liberalismos político y económico. Examinemos primero las diferencias.

La más evidente es la axiológica, que distingue la libertad negativa de la libertad positiva.

Para F. A. Hayek, uno de los principales pensadores liberales, lo importante es el respeto a la «libertad negativa», esto es, que los individuos no se vean obligados a hacer lo que no quieren. Con esta definición de libertad, uno puede vivir sin derechos políticos o morirse de hambre, sin dejar de ser libre. El ámbito por excelencia de esa libertad, dice Hayek, es el mercado.

Los espacios inexpugnables que crea la libertad negativa pueden ser beneficiosos si de lo que se trata es de preservar las libertades individuales frente al despotismo; pero ocurre que en la mayoría de los casos lo que se quiere resguardar de la acción del Estado es la actividad económica. Así, los lobbies y el dinero se convierten en los agentes de las decisiones, y no la acción política de la mayoría de la gente.

Frente a esa libertad negativa (libertad para no hacer algo) está la «libertad positiva» (libertad para hacer: alimentarse, trabajar, participar en las decisiones sociales). Esta última se vincula con otra tradición filosófica, para la cual la libertad no puede ser puramente interna del individuo. No es posible desconectar la libertad individual de la democracia y la participación política. «Cuando el hombre común renuncia a participar en la vida política, la sociedad tiende a volver a la ley de la selva, que suprime todo vestigio de individualidad. La idea de un individuo aislado ha sido siempre una ilusión […] El individuo plenamente desarrollado es el fruto supremo de una sociedad plenamente desarrollada»[17].

En los procesos de democratización, la idea (el valor) de la libertad implica la participación en las decisiones que obligan a la propia conducta. En El contrato social, Jean-Jacques Rousseau expresa que las exigencias de obediencia y lealtad que la asociación política impone al súbdito tienen como contrapartida dos principios:

primero, que sean impuestas a todos, sin excepción alguna; y segundo, que se participe plenamente en la adopción de esas decisiones. La garantía de la libertad –dice Rousseau– no está dada por los controles impuestos o las garantías exigidas a un aparato de poder que se concibe como ajeno y peligroso, como en el liberalismo, sino en la influencia que se ejerce en las decisiones. De allí la idea de que al obedecer los mandatos de la asociación, el individuo se está obedeciendo a sí mismo[18]. Por lo tanto, la libertad en su sentido positivo es consustancial a la democracia.

Una segunda diferencia está marcada por la distinta naturaleza de la libertad política y el capital.

En esta especie de dialéctica entre la libertad negativa y la positiva, aparece la libertad económica, que tiene como eje al capital, y que es totalmente ajena a la libertad política, ya que actúan en circuitos diferentes. «El capital es un proceso orientado hacia la generación de beneficios y no hacia la realización de la libertad. No se preocupa de objetivos políticos, sean conservadores o liberales, más que en la medida que afecten el circuito dinero-mercancía-dinero aumentado».[19] De tal manera, en el plano político se privilegia la defensa de la propiedad privada, y en el de la empresa suele practicarse la autocracia.

En el liberalismo económico no imperan las leyes electorales, sino las leyes del mercado: quien manda no es la mayoría visible de la gente, sino la «mano invisible», que refleja la ley de la oferta y la demanda, y por consiguiente materializa la desigualdad de los patrimonios y los ingresos; y ello no por perversidad, sino por la lógica del sistema, que se basa en la rentabilidad y no en la democracia.

En esta descripción se advierten los peligros que acechan al liberalismo y a la democratización.

El primer peligro es el que surge de las fallas en la liberalización formal.

En el liberalismo político rige el sistema de pesos y contrapesos que tiende a impedir el despotismo del autócrata o del pueblo; pero por esa vía puede alejarse a la voluntad popular del sistema de

decisiones, es decir, de la democracia formal.

Los procesos democráticos están amenazados –entre otros riesgos– por los regímenes autoritarios, por las limitaciones al derecho de voto y por el elitismo de los partidos políticos. Cuando el liberalismo político se aplica a sociedades con inclinaciones plutocráticas, con alta concentración del poder y con difícil acceso a los medios masivos de comunicación, puede alejarse de la democratización formal.

El segundo peligro se refiere a la disociación entre rentabilidad y democracia, que puede llevar –y en los hechos ha llevado– a la implantación de plutocracias. Cuando los derechos de propiedad –sostiene Robert Dahl– son transferidos de la operación de granjas y pequeñas empresas a grandes corporaciones, «han legalizado y legitimado a gobiernos antidemocráticos que han invadido profundamente la vida de mucha gente… Ese sistema de gobierno que los norteamericanos consideran como intolerable para gobernar al Estado es aceptado como deseable para gobernar las empresas económicas». Robert Dahl concluye con el planteo de una alternativa: o bien la sociedad norteamericana realizará la democracia, la igualdad política y la libertad política a escala continental; o los ideales norteamericanos se cumplirán por la protección de la propiedad y de las oportunidades para prosperar materialmente y generar riquezas. «En el primer caso, el derecho al autogobierno figura entre los más fundamentales de todos los derechos humanos y deberá ser, en caso de conflicto, superior al derecho de propiedad. En el segundo, la propiedad es superior y el autogobierno el derecho subordinado»[20].

Un tercer peligro radica en la defensa irrestricta de la propiedad privada, elevada así a la categoría de derecho natural, y de la obtención de ganancias, considerada como motor del sistema. Cuando el proceso democrático y el liberalismo económico entran en contradicción, la experiencia histórica muestra que ha prevalecido el liberalismo económico. El fascismo es un ejemplo del mantenimiento de las formas económicas liberales frente a las amenazas socialistas, al precio de la supresión del proceso democrático.

Experiencias de los años setenta muestran el derrocamiento por la

fuerza militar de regímenes elegidos democráticamente en la Argentina de Isabel Perón y en el Chile de Salvador Allende; tales golpes de Estado contaron con el pleno apoyo de las fuerzas políticas liberales e implantaron regímenes económicos ortodoxamente neoliberales. Asimismo, el golpe de Estado militar frustrado de abril de 2002 contra el presidente Hugo Chávez de Venezuela colocó como presidente de la República al presidente de la confederación empresarial, quien de inmediato disolvió el Congreso Nacional; durante las pocas horas que duró su gobierno, la bolsa de comercio tuvo un alza espectacular, el precio del petróleo cayó (anticipándose a la ruptura de la OPEP) y el Fondo Monetario Internacional ofreció todo su apoyo.

En el fondo, existe una contradicción entre un funcionamiento económico concentrado, que tiende a excluir de los frutos del crecimiento a gran parte de la población, con la lógica incluyente de la democratización[21].

El diverso: una posición alternativa

A continuación nos referiremos a la democratización, es decir, a la democracia como proceso dinámico, que significa mucho más que un conjunto estático de normas jurídicas.

Los procesos de democratización suelen tener una dinámica propia. Como responden a un impulso de libertad individual y social, se desarrollan con una cierta autonomía con respecto a los demás factores políticos y económicos. Constituyen procesos complejos que abarcan diversos subprocesos.

En el plano de la democratización formal, requieren las libertades que hacen posibles una participación política plena, la superación de los defectos de la democracia representativa y la ampliación de las normas democráticas a otros ámbitos de la sociedad y de la economía. La democratización sustancial implica un avance hacia la homogeneidad social, con redistribución del poder económico, social y político. La democratización axiológica supone la vigencia

de la libertad negativa para la protección de las libertades individuales y de la libertad positiva para la plena realización humana.

Los principios de la democratización no son privativos del Estado, sino que deberían regir también en las asociaciones políticas, sociales y económicas. No parece lógico que se aspire a que la vida política sea democrática mientras la económica es autocrática. De allí que el funcionamiento de la democracia en las sociedades contemporáneas requiera un replanteo de las relaciones recíprocas entre las instituciones políticas (administración pública incluida), las empresas y las organizaciones sociales. Todas ellas deberían manejarse con normas democráticas. El cuadro III.2 muestra sus objetivos, instrumentos, lógica de funcionamiento y grado usual de democratización.

Cuadro III.2. Instituciones políticas y administración pública, empresas y organizaciones sociales: objetivos, instrumentos, lógica de funcionamiento y grado de democratización

	Instituciones políticas y administración pública	Empresas	Organizaciones sociales
Objetivos	Organizar y gobernar el Estado	Obtener estabilidad	Ampliar la participación
Instrumentos	Ejercicio del poder	El cliente y el poder	Organización de la vida
Lógica de funcionamiento	Satisfacción del interés	Rentabilidad, cobro de deudas	Agrado de la vida
Grado de democratización	Mediano o alto en democracias. Bajo o nulo en autocracias	Nulo o bajo	Alto o nulo en autocracias

La democratización política implica –como ya se señaló– la vigencia de las modalidades formal, sustancial y axiológica de la democracia; es decir, que las decisiones reflejen la voluntad de la mayoría, que los sistemas económico y social tiendan hacia la homogeneidad de la población, y que se garanticen las libertades individuales y la capacidad creadora.

Uno de los requisitos para el logro de esas finalidades es el perfeccionamiento de la democracia participativa. El régimen representativo significó un progreso enorme frente al autocrático o autoritario. A través del tiempo se fue perfeccionando con la incorporación al derecho de voto de grupos humanos que antes estaban excluidos (los pobres, las mujeres, los analfabetos y, para algunos ámbitos, los extranjeros). Sin embargo ahora, frente a la enorme complejidad de la vida política, resulta insuficiente. La democracia participativa aparece como una extensión necesaria, que amplía el ejercicio del derecho del voto y lo traslada al ejercicio del poder[22].

En particular, la extensión de los medios de comunicación masivos y la multiplicidad y fluidez de la información presentan a la vez la posibilidad de un avance de la democracia y el riesgo de su desnaturalización: por una parte, hacen teóricamente posible que los ciudadanos conozcan las cuestiones que les incumben y puedan expresar su opinión. Pero, por la otra, brindan a quienes hegemonicen esos medios un poderoso instrumento de manipulación. Por eso, la participación de los ciudadanos podría ser indispensable para impedir que se caiga en una oligarquía o en una autocracia posmodernas, generadas y sostenidas por el control del poder político y de los medios de información y de comunicación concentrados en pocas manos, habitualmente de grandes grupos económicos.

Por otra parte, las maquinarias políticas en general funcionan en el sentido de la exclusión; el acceso a los mecanismos de decisión de los partidos (en especial, la designación de candidatos) y a los medios de comunicación masivos está muy restringido; y la oportunidad de optar entre candidatos suele estar demasiado

espaciada en el tiempo. De allí que la democratización de los partidos políticos sea esencial para el funcionamiento del sistema; ello comprende tanto la elaboración del programa y el modo de designación de los candidatos como su independencia con respecto al poder económico; asimismo, debe controlarse la forma de su financiación para que, una vez llegados al gobierno no se conviertan en ejecutores de la voluntad de quienes pagan las campañas políticas.

El político laborista inglés Tony Benn sostiene que a la gente que tiene poder hay que hacerle cinco preguntas: ¿qué poder tienes?, ¿de dónde lo sacaste?, ¿qué interés defiendes cuando lo ejercitas?, ¿a quién respondes? y ¿cómo me puedo deshacer de ti?[23].

La democratización no es patrimonio exclusivo del Estado. Constituye un modo de vida y una conquista que debería incluir a toda la sociedad. A continuación, nos referiremos a la democratización de las empresas, de algunos grupos intermedios (sindicatos obreros y asociaciones empresariales) y de las asociaciones sin fines de lucro.

El examen del cuadro III.2 muestra una paradoja liberal: por una parte, se afirma que el liberalismo político y económico son inescindibles y que su unidad constituye un requisito fundamental para el afianzamiento de la democracia; pero por la otra, se advierte con claridad que las empresas, que constituyen la sustancia y la razón de ser del liberalismo económico, y cuya independencia respecto de otras esferas se reclama, actúan de forma similar a las autocracias.

No se trata de preconizar una trasposición mecánica de las normas de la democracia participativa a la gestión empresarial. A nadie se le ocurre que los procedimientos técnicos a emplear en la producción y los precios a cobrar por los productos que se elaboren sean sometidos a la votación de los obreros y empleados; pero de allí a la autocracia absoluta, hay un largo trecho.

No pretendemos ahora elaborar utopías, sino recordar experiencias exitosas que están en vigencia y cuyo ejemplo más notorio es la cogestión establecida en la República Federal de Alemania por las leyes de 1952, 1972 y 1976. La cogestión en el consejo de vigilancia

y en el directorio concierne a las empresas con más de 2.000 empleados y a los sectores minero y siderúrgico; la cogestión parcial con participación solo en el consejo de vigilancia abarca a las empresas que tienen entre 500 y 2.000 empleados; y todas las empresas practican la cogestión a nivel del comité de empresa, solo accesible a los delegados de los asalariados. Estos comités son consultados y deliberan acerca de las decisiones concernientes al personal, a la estructura de la empresa, a la producción, a la organización del trabajo, a la formación, a los salarios, a la ayuda social, a la vivienda y a la seguridad; en algunos casos, existe derecho de veto[24]. Los resultados de esta experiencia muestran que, lejos de crear conflictos, la cogestión ha servido para evitarlos o solucionarlos una vez planteados.

Pero el campo de la democratización es mucho más extenso. Requiere también que los grupos intermedios cumplan con las pautas de la democratización formal. Las instituciones políticas no pueden ser oasis de democracia en medio de un desierto de autoritarismo y mafias. Si la democracia no funciona en las asociaciones intermedias, es difícil que pueda regir en el ámbito político general.

Otro tema, de menor importancia económica cuantitativa, pero de relevancia social y política, es la acción de las organizaciones sociales sin fines de lucro. Deberían analizarse la función y las proyecciones futuras de la actuación de aquellas organizaciones que ocupan un amplio espacio social, y cuya razón de ser es la promoción del bienestar general dentro de su radio de acción. Constituyen un sector de la economía y de la sociedad que no es mercantil ni estatal, y que incluye a las organizaciones de bien común, desde los grupos de familias hasta los clubes, cooperativas y todo tipo de asociaciones con esas características. Por supuesto, no tienen la potestad de imperio necesaria para el dictado de normas generales, ni la magnitud que requiere la organización de grandes complejos empresariales o sindicales, ni la importancia como para marcar nuevos rumbos económicos. No podría pensarse en ellas como el eje de una transformación política y social; pero pueden cumplir una importante tarea de organización social, sobre todo en las áreas subdesarrolladas. En estas regiones, a menudo la mayoría de la población queda «hecha sándwich» entre la burocracia estatal

y las empresas privadas.

La estructuración de grupos intermedios no mercantiles puede hacer entrar en la escena política a un personaje indispensable para la práctica de la democracia, que hoy está ausente. Además, pueden constituir ensayos o gérmenes de funcionamiento de grupos sociales sobre la base de incentivos diferentes al dinero y al poder. Así podría revalorizarse lo político mediante una nueva militancia.

En definitiva, la solución del problema de la democratización no va por el camino de la mezcla de las lógicas de funcionamiento y de los modos de actuar opuestos que practican el Estado, las empresas, los sindicatos, los nucleamientos empresariales y las asociaciones sin fines de lucro, sino por la democratización de todas ellas, de acuerdo con las características de cada una.

En el plano formal, debería implantarse, en la medida de lo posible, la democracia participativa. Además de su implicancia política, ello tiene consecuencias económicas. Así, en el ámbito macroeconómico, significa la consulta a la gente, al Parlamento, a las asociaciones concernidas y a los partidos políticos, acerca de la gestión estratégica de la economía y de las medidas importantes de política económica; y en lo microeconómico, implica la práctica de la democracia interna en la empresa, que vaya desde el derecho de información hasta la cogestión (el ejemplo alemán muestra que estas no son utopías lejanas)[25].

En el ámbito de la democratización sustantiva, el logro de una mayor igualdad y homogeneidad social debería constituir uno de los objetivos fundamentales a perseguir por el Estado y por todo tipo de asociaciones.

En la escala de valores, debería utilizarse a la libertad negativa como resguardo de los derechos humanos, y a la libertad positiva como generadora de la libertad creadora.

[1] En este punto se adoptan el esquema y los conceptos contenidos en A. Gurrieri, Estado y democracia en la Constitución de los Estados Unidos (inédito), abril de 1994.

[2] Véase R. Dahl, Democracy and its critics, New Haven y Londres, Yale University Press, 1989, pp. 222 y ss.

[3] Véase A. E. Calcagno y E. Calcagno, Para entender la política. Entre la ilusión de lo óptimo y la realidad de lo pésimo, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999. Segunda edición, Buenos Aires, Editorial Catálogos, 2004.

[4] Véase M. y R. Friedman, Free to choose, Londres, Secker & Warburg, 1980, p. 3.

[5] A. Gurrieri, op. cit.

[6] Las posibilidades de manipulación en una elección indirecta de presidente quedaron ilustradas en la elección de G. W. Bush en Estados Unidos, en 2000.

[7] Véase Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 39, 151 y 152 (primera edición como libro en inglés en 1788). Desde otra perspectiva política, K. Marx también destacaba las diferencias entre gobiernos dirigidos por el legislativo o el ejecutivo: «todas las revoluciones de carácter general y orgánico, incluyendo a la Revolución francesa, han sido obra del poder legislativo, representante del pueblo y de la voluntad colectiva; en cambio, todas las revoluciones retrógradas fueron obra del poder gubernamental ejecutivo, representante de la voluntad particular, subjetiva y arbitraria». Citado por M. Rubel, en K. Marx, Oeuvres, Economie II, París, Gallimard, 1972, Introducción, p. xxvii.

[8] Véase A. Gurrieri, op. cit., p. 46.

[9] Véase P. Valéry, Regards sur le monde actuel et autres essais, París, Gallimard, 1990 (primera edición en 1945), p. 50.

[10] Véase A. F. Calcagno, Politiques monétaristes et dynamiques financières, les expériences de l'Argentine et du Chili, tesis para el doctorado de tercer ciclo, Universidad de París I, 1984.

[11] Véase F. A. Hayek, The Constitution of Liberty, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1960, p. 13.

[12] Ibid., p. 14.

[13] A. Fontaine Aldunate, que era director del diario chileno El Mercurio y uno de los principales intelectuales oficialistas bajo el régimen militar, prolongó la distinción de Hayek entre los dos tipos de libertad en una dirección francamente antidemocrática. El valor supremo para una sociedad debe ser la libertad individual, que encuentra su medio de expresión por excelencia en los mecanismos descentralizados del mercado. La libertad política, en cambio, es peligrosa, pues permite acceder al poder a los enemigos de la libertad personal. Además, favorece la instauración de un Estado-providencia burocrático, cuyo «poder de control, de regulación y de planificación es ilimitado, reduciendo la libertad de los individuos tan profundamente y con tanta constancia como lo haría un régimen totalitario […] Al agresivo despotismo comunista se le opone frecuentemente –con gran decepción de muchos hombres libres– un verdadero despotismo democrático». Véase A. Fontaine Aldunate, Más allá del Leviatán, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, agosto de 1980, pp. 7 y 8.

[14] Véase A. Gurrieri, op. cit., pp. 47 y 48.

[15] Recién en noviembre de 2004 se eliminaron los senadores no elegidos por el pueblo, pero siguió vigente una ley electoral que le ha permitido a la derecha (que ha sido oposición salvo entre 2010 y 2014) disponer de una representación superior a su caudal electoral en ambas cámaras legislativas; le ha otorgado así un poder de bloqueo en los temas que requieren mayorías calificadas.

[16] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York, 2004.

[17] Véase M. Horkheimer, Eclisse dalla ragione, Turín, Einaudi, 1969, pp. 118 y 119 (primera edición en inglés en 1947) [ed. cast.: Crítica de la razón instrumental, Madrid, Trotta, 2002].

[18] Véase J.-J. Rousseau, Du Contrat Social, París, Flammarion, 1966, p. 51 (la edición original es de 1762) [ed. cast.: El contrato social, Madrid, Istmo, 2004].

[19] Véase R. L. Heilbroner, Le capitalisme. Nature et logique, París, Atlas/Economica, 1986, p. 104.

[20] Véase R. A. Dahl, A preface to economic democracy, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1985, pp. 161 a 163.

[21] Véase R. Prebisch, Capitalismo periférico, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

[22] Véase P. L. Zampetti, La sfida del duemila, Milán, Rusconi, 1989, p. 115.

[23] Véase el reportaje a T. Benn realizado por M. Bonasso, en Página 12, Buenos Aires, 9 de octubre de 1994, p. 22.

[24] Véase G. Schneilin y H. Schumacher, Economie de l'Allemagne depuis 1945, París, Armand Colin, 1992, pp. 37 y 38.

[25] En el plano de la democracia formal es fundamental el ejercicio de uno de los requisitos enunciados por R. Dahl, que es el control de la agenda, es decir, la inclusión o exclusión de determinados temas en la discusión pública y en las decisiones del gobierno. Se trata de una materia compleja, que abarca desde la psicología social y el control de los medios masivos de comunicación hasta el ejercicio de la iniciativa política. Uno de los mayores problemas de psicología social consiste en el bloqueo mental de la gente frente a realidades brutales de las que no quiere tomar conciencia. Un ejemplo típico es el producido en Argentina con la represión cometida por la dictadura militar del general Videla (1976-1981); durante ese periodo, la mayoría de la población no quería ver –y no veía– la desaparición de personas. Otro ejemplo es la reacción posterior a las hiperinflaciones: el shock es tan grande que una vez superadas suele producirse un bloqueo mental colectivo, que impide juzgar críticamente a los planes de estabilización; esto es grave porque se descarta en absoluto la eventualidad de una nueva crisis y en consecuencia no puede infundirse vida política a propuestas alternativas. Por otra parte, los medios de comunicación ponen en la discusión pública o sustraen de ella a determinados asuntos, utilizando las más recientes técnicas de publicidad. De tal modo, muchas veces se procura que la opinión pública ignore u olvide algunos hechos; o que se profundice en la

anécdota, mientras se omiten los problemas de fondo. Así, a su manera, quienes controlan los medios de comunicación también diseñan la agenda. A su vez, el ejercicio de la iniciativa política es uno de los signos más evidentes de la práctica del poder; son los grupos hegemónicos los que dominan la escena, plantean sus posiciones, fundamentan sus decisiones y, en consecuencia, elaboran la agenda.

Capítulo IV

El mercado lo resuelve todo del mejor modo posible

El anverso: la definición

En economía se sostiene que un mercado existe cuando compradores que desean cambiar dinero por bienes y servicios entran en contacto con vendedores que buscan cambiar bienes y servicios por dinero. Por ende, un mercado se define como la conjunción de las fuerzas de demanda y oferta, sin que estas se confinen a una particular localización geográfica[1]. Esta definición requiere dos acotaciones: en primer lugar, no basta con la existencia de uno o muchos mercados para que exista una economía de mercado. En segundo lugar, una economía de mercado puede caracterizarse por condiciones muy diferentes, según su estructura de oferta y demanda, y el tipo y grado de regulación que pueda tener.

Veamos ante todo el origen de una economía de mercado.

Mercados han existido desde hace mucho tiempo: en Asiria, en la Grecia antigua, en Roma, en la Edad Media. Incluso pueblos prehistóricos realizaban intercambios, y utilizaban objetos monetiformes. Sin embargo, no eran economías de mercado: el mercado como nexo esencial entre los agentes económicos y principal mecanismo de asignación de recursos es una institución social definida históricamente, y aún no había llegado su hora. Fue con la Revolución industrial del siglo xix cuando tomó clara preponderancia. Hasta entonces, «el sistema económico estaba sumergido en las relaciones sociales generales; los mercados no eran más que un rasgo accesorio de un cuadro institucional que la autoridad social regía y reglamentaba»[2].

Examinemos la génesis pseudohistórica de la economía de mercado.

Para aclarar este concepto, describamos el caso de las sociedades «primitivas». En todas ellas existe una circulación de bienes, en la que los participantes se entregan mutuamente bienes, o cambian monedas primitivas (conchas de moluscos, brazaletes, barras de sal, etc.) por bienes. Esto es suficiente para que muchos economistas se embarquen en una interpretación del nacimiento del mercado moderno. Dice así: el hombre entendió rápidamente que a través de la división del trabajo se conseguía mejorar el bienestar general: un individuo especialmente hábil para fabricar arcos y flechas dejaba de ir a cazar, y obtenía más comida cambiando armas por el producto de la caza de otros que yendo a cazar él mismo[3]; así nació el trueque (cambio de un bien por otro), forma primera del mercado. Con el trueque aparecieron los precios relativos: por ejemplo, un arco «valía» (se cambiaba por) dos renos.

En cuanto la especialización alcanzó cierto umbral, el sistema del trueque se volvió demasiado complicado. Antes que nada, para entender los precios, pues había que saber el valor de cada bien expresado en todos los demás. Pero, además, el trueque era ineficaz para realizar los intercambios: para que un pescador, por ejemplo, adquiriera una vasija, precisaba que un alfarero, en ese preciso momento, quisiera consumir pescado y no otra cosa; de lo contrario, debería recurrir a engorrosos trueques indirectos (averiguar qué desea el alfarero, tratar de conseguirlo a cambio de pescado, lo que tampoco está garantizado, etcétera).

Se inventa entonces la moneda, un bien que sirve para expresar el valor de todos los demás (unidad de cuenta) y que todos aceptan en sus transacciones (medio de cambio): cada quien entrega sus productos a cambio de moneda, y con moneda puede comprar cualquier bien. Este invento permite profundizar la división del trabajo y extender la acción del mercado como principio de organización social.

Esta concepción de la «invención de la moneda» y del desarrollo de una economía de mercado es habitual en los libros de texto de economía[4], y es interesante siempre y cuando se esté prevenido de que es totalmente falsa. Es interesante para entender lógicamente las funciones de la moneda en una economía de mercado: tómese una economía que se rige con una lógica mercantil

y utilitarista, y elimínese imaginariamente la moneda; los agentes económicos (que ya cuentan los valores de los bienes y participan de intercambios en el mercado) la volverán a inventar. Pero como construcción pseudohistórica, se trata de una ficción que proyecta nuestra sociedad mercantil a sociedades regidas por lógicas diferentes, al mejor estilo de la serie televisiva de Los Picapiedra.

Para descifrar la naturaleza de los intercambios «primitivos» o «salvajes», son fundamentales los aportes de la antropología y la historia.

A diferencia de lo que ocurre en una economía de mercado, en esos intercambios elementales, lo que interesa no es la utilidad de los bienes que circulan, sino la relación entre los que participan del intercambio. Los intercambios (al menos los socialmente importantes) no se rigen por los principios de la simultaneidad y de la equivalencia de los valores, como en un trueque. Se trata más bien de un sistema de donaciones y contradonaciones.

En las sociedades indígenas kwakiutl del noroeste americano, estudiadas por Marcel Mauss[5], cuando una persona entrega un bien a otra, esta última no da otro a cambio de manera inmediata: corresponde más tarde y entregando bienes en mayores cantidades, pues lo que persigue no es la utilidad de los bienes, sino la consideración social. Devolver algo de un mismo valor (trocar) sería extinguir la relación social, rechazar la posición de «deudor» simbólico; manifestaría el temor de no ser capaz de devolver en el futuro más de lo que se recibió para convertirse entonces en «acreedor» simbólico. Tal comportamiento sería deshonroso, como también lo sería acumular riquezas. Esa acumulación, lejos de medir el éxito social como en las sociedades mercantiles, sería signo de mezquindad, de negarse a dar. La sanción social que acarrearía impulsa a hacer generosas donaciones, y aun a destruir los propios bienes para afirmar su desinterés[6].

Otro ejemplo en el mismo sentido es el de los habitantes de las islas Trobriand, en Melanesia occidental, cuyo comercio con los moradores de las islas vecinas es incomprensible desde la óptica mercantil: algunos habitantes de la isla A se hacen a la mar llevando en sus canoas objetos de escaso valor, cuya única función es la de iniciar el intercambio. Al desembarcar en la isla B, los

visitantes encuentran sus antiguas relaciones y buscan nuevas, haciendo pequeños regalos. Si estos son aceptados, el hombre de B hace al de A una donación importante; así nace un nuevo lazo, una nueva amistad. Una vez que se crearon nuevas relaciones y que se consolidaron las antiguas, los visitantes de A se embarcan hacia C, y luego hacia D, en donde se repite este proceso (llamado kula), volviendo a A cargados de regalos preciosos. Algunos meses más tarde, recibirán a los navegantes de B, de C, etc., y les tocará a ellos entregar donaciones valiosas. Los objetos más preciados en la kula son unos brazaletes de conchas: son objeto de leyendas, se relatan el poderío y la gloria de sus antiguos dueños y las circunstancias de sus transferencias; son celosamente guardados sabiendo que habrá que entregarlos en una donación futura. Su valor depende de quiénes fueron sus antiguos poseedores. En los intercambios primitivos, «la lógica del valor de las cosas todavía está subordinada a la del valor de las personas»[7].

Algo similar ocurre con la moneda arcaica: «el valor de las monedas no es nunca fijo; varía en función del número de los poseedores que tuvieron, de su prestigio, así como de las circunstancias que determinaron las transacciones en las que intervinieron»[8]. A diferencia de la moneda moderna, la moneda primitiva no puede comprar prácticamente nada, porque es muy poco lo que está en venta. Más que un medio de compra, es un medio de pago: se paga el precio de la novia o el de la sangre (para evitar una venganza); de este modo, la moneda arcaica no está en el corazón de un sistema económico inexistente, sino en el centro del sistema matrimonial o vindicativo. No mide el valor de las cosas, sino el de las personas.

Podríamos completar estos ejemplos bien conocidos de la antropología económica con la descripción que hace Lucio V. Mansilla de los intercambios entre los indios ranqueles, en las pampas argentinas del siglo xix. Esos intercambios tampoco seguían una lógica mercantil. Se trataba de donaciones recíprocas que generaban una red de obligaciones personales, que reforzaban la cohesión social y la solidaridad, y eran por completo ajenas a la búsqueda de lucro individual. En su libro clásico, Mansilla relata el diálogo que mantuvo con un cristiano que oficiaba de «lenguaraz» entre él y los indios:

—¿Y cuánto vale una vaca?

—No tiene precio.

—¿Cómo?, ¿no tiene precio?

—Cuando es para comercio depende de la abundancia, cuando es para comer, no vale nada; la comida no se vende aquí: se le pide al que tiene más.

—¿De modo que los que hoy tienen mucho, pronto se quedarán sin tener qué dar?

—No, señor; porque lo que se da tiene vuelta.

—¿Qué es eso de vuelta?

—Señor, es que aquí el que da una vaca, una yegua, una cabra o una oveja para comer, la cobra después, el que recibe algún día ha de tener.

—Y si a un indio rico le piden veinte indios pobres a la vez, ¿qué hace?

—A los veinte les da con vuelta y poco a poco se va cobrando.

—Y si se mueren los veinte, ¿quién le paga?

—La familia.

—¿Y si no tiene familia?

—Los amigos.

—¿Y si no tiene amigos?

—No puede dejar de tener.

—Pero todos los hombres no tienen amigos que paguen por ellos.

—Aquí sí; no ve, señor, que en cada toldo hay allegados, que viven

de lo que agencia el dueño.

—¿Y si se les antoja no pagar?

—No sucede nunca.

—Puede suceder, sin embargo.

—Podría suceder, sí señor; pero si sucediese, el día que a ellos les faltase nadie les daría.

—¿Cada indio tiene una cuenta muy larga de lo que debe y le deben?

—Todo el día hablan de lo que han recibido y dado con vuelta.

—¿Y no se olvidan?

—Un indio no se olvida jamás de lo que da ni de lo que le ofrecen.

Concluye Mansilla: «Estos bárbaros, dije para mis adentros, han establecido la ley del Evangelio, hoy por ti, mañana por mí, sin incurrir en las utopías del socialismo […] Es lo contrario de lo que ocurre entre los cristianos. El que tiene hambre no come si no tiene con qué»[9].

Podría pensarse que estos ejemplos son marginales, y que cuando las sociedades se tornan más grandes y complejas se vuelven naturalmente economías de mercado, al profundizarse la división del trabajo y generalizarse el uso de la moneda. Sin embargo, la historia muestra grandes imperios en los que existían tanto la división del trabajo como la moneda y lugares de mercado, sin que se plasmara una economía de mercado, es decir, «sin que la existencia material de los individuos y los grupos haya dependido de las fluctuaciones a corto o mediano plazo de la oferta y de la demanda»[10].

En esas sociedades los precios eran estables, estaban fijados por la autoridad o las costumbres, y del mismo modo se determinaba cómo se dividían el trabajo y los frutos del trabajo. El principio de

la organización económica no era el mercado, sino la redistribución:

Todos los reinos arcaicos utilizaban monedas metálicas para el pago de los impuestos y los salarios, pero para todo lo demás recurrían a los pagos en productos; utilizaban con tal fin graneros y depósitos de todo tipo y distribuían los bienes de uso y de consumo más variados, en especial a la parte no productiva de la población, es decir a los funcionarios, los militares y la clase ociosa. Tal era el sistema que se practicaba en China antigua, en el Imperio inca, y también en Babilonia. En esos países, como también en muchas otras civilizaciones que se caracterizaron por su notable éxito económico, una división compleja del trabajo era instrumentada mediante el mecanismo de la redistribución[11].

Tampoco el sistema feudal constituye una economía de mercado, pese a la existencia de mercados (las ferias, el comercio de larga distancia) y de moneda. Las relaciones sociales básicas estaban regidas por una trama de relaciones personales de dependencia: siervos de la gleba y terratenientes, vasallos y grandes señores, seglares y clérigos. Esa estructura de dependencias personales determinaba la distribución de los roles y la de los productos, por ejemplo, mediante la prestación personal servil al señor y el pago del diezmo a la Iglesia. Igualmente reglamentada estaba la organización del trabajo en las ciudades, dentro del sistema de las corporaciones: «las relaciones entre el maestro, el compañero y el aprendiz; las condiciones del trabajo; el número de aprendices; los salarios de los obreros: todo estaba reglamentado por la costumbre y por la autoridad de la corporación y de la ciudad»[12].

Frente a estos casos históricos, surge la originalidad de una economía de mercado, que contrasta con los casos descritos. Los intercambios ya no son personalizados: en ellos participan una masa anónima de oferentes y otra masa igualmente indiferenciada de demandantes. La circulación de bienes y de moneda pierde el carácter ceremonial que tenía en las sociedades primitivas y adquiere fines utilitarios. Los consumidores procuran satisfacer determinadas necesidades a través de sus adquisiciones en el

mercado, los productores tratan de realizar ganancias en sus ventas y de acumular capital. Los objetos que circulan dejan de ser «bienes personales» («que pertenecen a clanes, a linajes, y que por siempre conservan su marca original»), y se vuelven «bienes económicos»[13]. La moneda se convierte en un objeto abstracto en la medida en que extiende su capacidad de compra a prácticamente cualquier bien y que se desprende de la historia de sus antiguos posesores.

El mercado deja de ser una institución tolerada pero subordinada y secundaria, para convertirse en el principio dominante del ordenamiento social. La instauración de una economía de mercado supone un profundo cambio cualitativo. La esfera económica se desprende del estricto marco social tradicional o político que distribuía tareas y productos. Las fuerzas «anónimas» de la oferta y la demanda hacen variar los precios en los mercados autorregulados, lo que influye tanto sobre las decisiones de producción y consumo como sobre la distribución del producto social. Los productores, independientes unos de otros, socializan sus tareas a través del intercambio en los mercados. Cada quien consume en general muy poco de lo que produce por sí mismo: lo destina al mercado, y del fruto de su venta obtiene los recursos para comprar lo que necesita. No solamente hay mercados para los bienes y los servicios de consumo, sino también para el trabajo, la tierra y la moneda, cuyos usos deben ser remunerados con salarios, renta e intereses. Las relaciones entre las personas, que toman masivamente la forma de compra y venta de mercancías, se vuelven menos transparentes, y adquieren la apariencia de relaciones entre objetos[14].

Hasta aquí hemos examinado la diversidad de las economías de mercado. Procuramos colocar la institución del mercado dentro de su perspectiva histórica y social: no siempre ha funcionado como principio de ordenamiento social, no se vincula por consiguiente a un orden natural ni surge de la naturaleza humana, y su operatividad depende de una determinada organización social.

A partir de cuándo predomina la lógica del mercado, es tema de debate, y posiblemente sea imposible designar un momento preciso, ya que se ha tratado de un proceso progresivo. Su impulso principal

en Europa procede probablemente de la vinculación entre dos tipos de comercio anteriormente separados: el gran comercio internacional, en manos de algunas ciudades, y el comercio local. Para que se realizara esta articulación, la influencia de los Estados nacionales nacientes fue determinante. Estos monetizaron el impuesto (ya que precisaban dinero para pagar mercenarios y combatir a los señores feudales) y derogaron las reglamentaciones particulares de ciudades y principados que fraccionaban los espacios comerciales nacionales, reemplazándolas por una reglamentación a escala nacional. Los Estados favorecieron de este modo el nacimiento de los mercados regionales y nacionales, eslabón faltante entre las esferas comerciales locales y la internacional[15].

El mercado ha tenido un avance impresionante, difundiéndose a casi todos los rincones del mundo e imprimiendo su lógica (utilitarista, individualista, plutocrática) a muy diversos ámbitos de la actividad humana[16]. Esta tendencia se ha acentuado con la Revolución industrial y la imposición de una división internacional del trabajo, en especial desde mediados del siglo xix. Sería un error, sin embargo, deducir de allí que la extensión de la lógica mercantil ha homogeneizado la realidad social: la reforma económica china tiene poco que ver con las experiencias neoliberales de América Latina; y las economías norteamericana e inglesa durante los gobiernos de Reagan y de Thatcher difieren considerablemente de las de Alemania, Suecia, Japón y Corea del Sur.

Más generalmente, puede observarse que en la sección anterior definimos los elementos distintivos de una economía de mercado oponiéndolos a los que rigen en sociedades diferentes; ello no debe hacer pensar que el orden mercantil, al volverse dominante, elimina todo vestigio de órdenes anteriores (el «orden ritual» y el «orden imperial», siguiendo la terminología propuesta por Jacques Attali)[17].

Como ya hemos visto incidentalmente y como argumentaremos más adelante, el funcionamiento de los mercados requiere en particular de la acción económica del Estado, y el tipo e intensidad de esta generan formas particulares de «economías de mercado». Como lo plantea Frank Hahn, los tipos puros de sistemas económicos que

serían una economía de mercado pura o una economía completamente planeada son solo modelos teóricos, ya que en cualquier economía real siempre existen decisiones que tienen que dejarse a los agentes privados, y el gobierno siempre participa en las cuestiones económicas: «es evidente que existe un continuum entre dos extremos idealizados»[18].

Por ende, el concepto de la economía de mercado debe ser calificado, considerando no solo la intervención estatal, sino factores tales como: el tamaño y número de oferentes y demandantes, las relaciones que los ligan entre sí (competencia, asociación, subcontratación, etc.), la cantidad de información que poseen los intervinientes, el grado de incertidumbre con respecto al futuro, las condiciones o efectos adicionales que pueda tener la asignación de los recursos, las regulaciones (o ausencia de ellas) en los distintos mercados y en especial en las relaciones laborales y el sistema financiero.

Esta advertencia es importante, ya que es frecuente que en las propuestas de política económica se dé por garantizada una forma absolutamente peculiar de economía de mercado que podría denominarse «de competencia perfecta». Esta se caracterizaría no solamente por la no intervención del Estado en la economía, sino también por la ausencia de toda forma de asimetrías de poder o de información entre los agentes privados, la inexistencia de costos de transacción y la previsión perfecta de los agentes respecto del futuro. Para el análisis de situaciones concretas, será menester preguntarse siempre: «¿de qué economía de mercado estamos hablando?».

El verso

Hay básicamente dos formas de coordinar los actos de un número importante de personas: a través de órdenes dictadas por una autoridad central o mediante la cooperación voluntaria. El sistema del libre mercado se basa en esta última forma. Tiene a su favor un uso de la información más eficiente que el sistema centralizado y el

ser compatible con las inclinaciones naturales de los individuos. A través del mecanismo de los precios hace posible la cooperación, muchas veces inconsciente, de innumerables personas en las economías modernas. Veamos cómo.

Comencemos por analizar al mercado libre como principio de organización, regido por la mano invisible. Las modernas economías de mercado se caracterizan por una extrema división del trabajo entre individuos o empresas, cada uno de los cuales persigue sus propios intereses. Ambos hechos se basan en lo más profundo de la naturaleza humana: la división del trabajo proviene de una «inclinación natural de los hombres a hacer trueques e intercambios de una cosa por otra»[19]; del mismo modo, al menos en el ámbito de lo económico, los individuos son agentes racionales y calculadores que buscan el beneficio personal. ¿Es posible que de tales condiciones y sin un acuerdo previo o una planificación central surja el orden y no el caos? ¿Es posible que si el egoísmo dicta la conducta de cada individuo, el resultado global sea la armonía y un mayor bienestar para todos? Sí, responde la tradición liberal, en la medida en que en los mercados los intercambios sean voluntarios, que exista competencia, y se deje funcionar libremente al sistema de los precios.

Una consecuencia de la división del trabajo es que nadie puede prescindir de los demás para satisfacer sus necesidades; pero un hombre

en vano esperaría ese socorro solamente de la buena voluntad de su prójimo. Estaría más seguro de obtenerlo si se dirige al interés personal de los demás… Es lo que hace quien propone a otro un intercambio cualquiera; el sentido de su propuesta es «Dame lo que necesito y tendrás de mí lo que tú necesitas»… No esperamos cenar gracias a la bondad del carnicero, del vendedor de cerveza o del panadero, sino gracias a lo que ellos hagan por sus propios intereses. No nos dirigimos a su humanidad, sino a su egoísmo. No les hablamos de nuestras necesidades, sino de su provecho[20].

Si el intercambio, siendo libre, se realiza, es porque es beneficioso para ambas partes. El mercado opera una transformación: cada cual busca egoístamente su interés personal, pero de ese modo también realiza el del otro.

Este resultado se puede generalizar, pasando de las transacciones individuales al funcionamiento de toda la economía. Cada intercambio en cada mercado particular es parte de un sistema más amplio, y los precios que rigen en ellos no dependen solamente de un vendedor ni de un comprador: están determinados por las fuerzas de la oferta y la demanda en el conjunto de la economía. «El descubrimiento genial de Adam Smith fue que los precios que emergen de las transacciones voluntarias entre compradores y vendedores –para abreviar, en un mercado libre– podrían coordinar la actividad de millones de personas, buscando cada una de ellas su propio interés, de modo tal que todas se beneficiasen»[21]. En las palabras de Adam Smith, cada individuo «es guiado por una mano invisible a realizar un fin que no está en sus intenciones»[22]. Esa «mano invisible» opera a través del sistema de precios y de las tres funciones que este desempeña en la organización de la actividad económica: los precios transmiten información, aportan estímulos para reaccionar frente a esa información, y determinan la distribución del ingreso. Las tres funciones, como se verá, están íntimamente relacionadas.

La primera función del sistema de precios, que consiste en transmitir información, es crucial en un mundo en cambio constante. La variación de un precio indica que ha habido cambios en la oferta y/o en la demanda de un bien o un servicio. Es más fácil razonar en base a un ejemplo[23]. Supongamos que por causa del crecimiento de la escolaridad, aumenta la demanda de lápices. Las ventas de los comerciantes minoristas aumentan; estos piden más lápices a los mayoristas, y estos a los fabricantes de lápices. Estos últimos, para aumentar su producción, requieren más materias primas; para inducir a sus proveedores a que produzcan más, deben ofrecerles mayores precios. El fabricante de madera, para aumentar su producción, deberá incorporar más mano de obra, y para ello ofrecer mejores sueldos a los leñadores. «El sistema de precios propaga solo la información importante y solo a la gente que la necesita»: no le importa saber al fabricante de madera que la

causa última del mejor precio para su producto es la mayor demanda de lápices, ni que esta se debe al aumento de la escolaridad; lo que le interesa es el nuevo nivel del precio. Tampoco al trabajador que puede elegir entre ser leñador o alguna otra ocupación le importa por qué mejoró la remuneración de los leñadores; con ese solo dato le basta para realizar su opción.

Si un precio sube, significa que ese bien (la madera) o ese servicio productivo (el trabajo de leñador) se hizo más escaso, por una menor oferta o una mayor demanda. Ahora bien, esa información no serviría de gran cosa si la gente relevante no estuviera interesada en actuar correctamente en función de ella, o si no pudiera hacerlo; aquí intervienen las otras dos funciones del sistema de precios.

Un alza en el precio de un bien no es solamente un dato, es también un incentivo, ya que el agente que lo produce verá la posibilidad de incrementar sus ganancias aumentando la producción de ese bien. Es cierto que para ello debe enfrentar mayores costos (cuanto más produce de algo, necesita más materias primas, trabajo, energía, etc.), pero un precio mayor aumenta sus ingresos (tercera función de los precios) permitiéndole pagar esos mayores costos. «Una de las bellezas del sistema libre de precios es que los precios que llevan la información proveen también un incentivo para reaccionar y los medios de hacerlo»[24].

La información contenida en el alza del precio de un bien es leída también por quienes lo consumen, que se verán inducidos a reducir su demanda. De este modo, la variación del precio habrá conducido a cambios en la oferta y la demanda de modo tal que se llega a un nuevo equilibrio: el mercado se autorreguló, sin necesidad de ninguna orden administrativa.

No solo hay mercados de bienes y servicios de consumo: también se intercambian servicios productivos, como el uso de la tierra, del trabajo y del capital, siendo sus precios la renta, el salario y la tasa de interés. La distribución personal del ingreso depende de la cantidad que cada quien posee de esos recursos productivos y de sus precios. «El monto de cada tipo de recursos que cada uno de nosotros posee depende en parte de la suerte, y en parte de nuestras opciones y de las de los demás»[25]. La familia que nos toca al nacer, con todo lo que significa (herencias genética y patrimonial,

entorno cultural, etc.), es cuestión de suerte. De las opciones que cada uno ejerce (estudiar, trabajar o pasarlo bien; ahorrar o consumir; ejercer un trabajo u otro; emplear de determinado modo la tierra o el capital), depende la mayor o menor acumulación de los propios recursos productivos. En cuanto a los precios de los servicios de esos recursos (tasa de salario, de interés, renta), dependen de la escasez relativa en cada economía; en un país subdesarrollado, en donde la mano de obra es abundante y el capital escaso, los salarios tenderán a ser relativamente bajos y la tasa de interés alta.

El sistema de precios indica con gran agilidad qué actividades son más requeridas y cuáles pierden dinamismo: son una guía eficiente para la asignación de los recursos productivos a tal o cual sector económico. También muestran qué técnicas, entre las que están disponibles en un momento dado, conviene usar para producir diferentes bienes. Si la tierra es abundante, esto se refleja en un precio bajo, y lleva a técnicas de agricultura extensiva; si la mano de obra es abundante, los salarios son bajos, y ello induce a usar tecnologías «intensivas en mano de obra»; si el capital es abundante, la tasa de interés es baja, entonces se invierte más en maquinaria y se emplean menos trabajadores.

Ahora bien, prosigue este verso, se pretende con frecuencia utilizar solo parcialmente el sistema de precios, usándolo como vehículo de información y de incentivos, pero no como determinante de la distribución del ingreso. Esto no es posible. Actuar sobre los precios o los ingresos en búsqueda de la «justicia social» significa en la práctica «destruir los fundamentos del orden del mercado»[26]. Tratar de proteger a determinados grupos afectados por cambios imprevistos del entorno económico es anular el mecanismo de los precios como asignador de recursos, es negarse a los ajustes que esos cambios constantes hacen necesarios.

Más aún, por esa vía se rompería el lazo entre el esfuerzo y el desempeño de cada uno y su recompensa: «¿si el ingreso será el mismo tanto si se trabaja duro o no, por qué alguien trabajaría duro?, ¿por qué buscar al comprador que mejor paga por lo que uno tiene para vender si con ello no se obtienen beneficios?, ¿si no hay recompensa por acumular capital, por qué posponer lo que se puede

gozar hoy?, ¿por qué ahorrar?»[27]. Por otra parte, si con la loable intención de mejorar el nivel de vida de los asalariados se acepta «la interferencia del gobierno, a través de salarios mínimos, o de los sindicatos, a través de restricciones a la entrada», se distorsiona la información, se incentiva el uso de tecnologías que ahorran mano de obra y se genera desempleo, con lo que se perjudica a los asalariados en vez de ayudarlos.

No obstante las alabanzas al mercado, algunos partidarios del verso deben reconocer que existen algunas situaciones en las que los mercados tienen dificultades para resolver correctamente los problemas. Milton Friedman menciona dos casos: uno es el de los «bienes públicos», otro el de los «efectos externos». El primero se presenta, por ejemplo, cuando hay trabajos públicos que generarían muchos beneficios para la comunidad, pero que ninguna persona en particular puede verse inducida a emprender; es lo que ocurre con las calles de una ciudad o con una autopista de libre acceso. Es cierto que podría establecerse un sistema de peajes, pero instrumentarlo podría resultar excesivamente engorroso y caro[28]. Un bien público se caracteriza, generalmente, porque el costo marginal de suministrarlo a un individuo más de los que ya lo disfrutan es nulo, y porque en general es difícil, si no imposible, excluir a individuos particulares del disfrute colectivo de los bienes. Los «efectos externos», por su parte, se presentan cuando las acciones de un individuo o empresa afectan a otros agentes o personas al margen del sistema de precios, de modo que el agente que causa los efectos externos, positivos o negativos, no recibe el beneficio o soporta el coste, respectivamente, que de ellos se derivan[29]. Una industria que genera polución impone costos a terceras personas, pero no resulta factible (por ser demasiado costoso) encontrar y compensar a los afectados; incluso estos pueden tener dificultades en probar el origen de la contaminación que los daña. Recíprocamente, hay efectos externos que pueden ser positivos, pero resulta difícil identificar y hacer pagar a quienes se benefician por él.

Pero atención, prosiguen los Friedman: justificar la acción del Estado por estas fallas puede llevar demasiado lejos. En especial, muchísimas actividades generan efectos externos, y no por ello el gobierno va a entrometerse en todas ellas; más aún, no hay que

olvidar las «fallas del gobierno»:

Si resulta difícil para las partes privadas identificar quién impone costos o beneficios a quién, también lo es para el gobierno. Por consiguiente, un intento por su parte de rectificar la situación muy bien puede empeorar las cosas, imponiendo costos a terceras partes inocentes o confiriendo beneficios a gente –afortunada– que no tiene nada que ver. Para financiar sus actividades, debe imponer impuestos, que pesan sobre los contribuyentes –otra tercera parte afectada–. Pero, además, cualquier aumento del poder del gobierno, sea cual fuere su propósito, aumenta el peligro de que el gobierno, en vez de servir a la gran mayoría de los ciudadanos, se convierta en un medio por el cual algunos ciudadanos extraen beneficios de otros.

La conclusión no es que la intervención del gobierno no está nunca justificada, sino que «el peso de la prueba debe recaer sobre quienes la proponen»[30].

Otras perturbaciones para el buen funcionamiento del sistema de mercado se presentan cuando hay monopolios que imponen precios, o cuando (en especial en países subdesarrollados) los mercados no están bien organizados, o directamente no existen (por ejemplo, mercados «a futuro», en donde se intercambian bienes, divisas o títulos financieros que serán entregados en el futuro, a precios establecidos hoy). Sin embargo, la respuesta adecuada no es que el Estado se haga cargo de fijar precios o de suplantar mercados: «Por importantes que sean las distorsiones privadas del sistema de precios, es en realidad el gobierno la principal fuente de interferencia con el sistema de libre mercado, a través de aranceles u otras trabas al comercio internacional, del establecimiento o la manipulación de precios individuales, incluyendo los salarios, de la regulación de ciertas industrias, de sus políticas fiscal y monetaria que generan una inflación errática, y de otros numerosos canales»[31]. En cuanto a los mercados incompletos o faltantes, hay que tratar de que se perfeccionen, para lo cual una de las medidas centrales es dejar de controlarlos y de «reprimirlos» (un caso

importante es el de los mercados financieros, que se analizará en el capítulo XI).

El reverso: quiénes están detrás del verso

La visión de un mercado libre, armonioso, justo y ajeno a toda relación de dominación brinda a los sectores de más altos ingresos y mayor poder económico argumentos para impugnar la acción del Estado y de los sindicatos, quienes podrían recortarles el poder, defender objetivos sociales y regionales (ajenos o contrarios a sus beneficios privados), y redistribuir contra sus intereses el ingreso y la riqueza. Es así como detrás del verso encontramos a los individuos, las empresas y los países que concentran en sus manos el poder y la riqueza; para ellos, defender el libre juego del mercado sin contrapesos estatales o sindicales es una manera de mantener o acrecentar su riqueza y su poder.

Por lo general, los defensores de este verso incurren en serias inconsecuencias. Así, las grandes empresas, que por sus posiciones monopólicas son formadoras de precios, parecen olvidarse de su propia existencia y se refieren a los mercados competitivos y a las «fuerzas anónimas» de la oferta y la demanda para oponerse a cualquier tipo de control de precios. Del mismo modo, los bancos privados reclaman la libertad de las tasas de interés y de la distribución del crédito en nombre de la eficiencia financiera, para favorecer luego la expansión de los grandes grupos económicos.

Cuando atacan las «distorsiones» de los mecanismos de mercado, estos grandes empresarios y banqueros nunca se referirán a sí mismos, sino al Estado y a los sindicatos. El Estado, y en especial su déficit, sería el principal culpable de los problemas económicos. La solución «de mercado» que propondrán no es la supresión de las subvenciones que reciben, ni el cobro de los impuestos que evaden: es la privatización, a precio de crisis, de las empresas públicas con el fin de acentuar la concentración de la propiedad (que el verso ignora o subestima). En cuanto a la actividad sindical, esta deprimiría la inversión y favorecería la fuga de capitales, porque en

vez de aceptar el veredicto del mercado, promueve huelgas y luchas por salarios y leyes sociales; podría causar también desempleo al imponer salarios «demasiado altos». Coherentemente con este discurso, los liberales desarrollan, allí donde imponen sus políticas, una acción de debilitamiento de los sindicatos.

La prédica en favor de la libertad de los mercados nos viene igualmente del exterior, acentuándose notablemente a partir de la crisis de la deuda externa. La banca acreedora procura extraer lo máximo posible de los países subdesarrollados deudores; pero allí en donde se da cuenta de que no conseguirá cobrarlo todo, propone «soluciones de mercado»: se trata de la «capitalización de la deuda», por la que los extranjeros cobran parte de sus créditos quedándose con empresas en los países deudores. Pero los bancos internacionales se han negado a aplicar el mismo criterio «de mercado», al no dejar a los deudores comprar directamente sus deudas con el fuerte descuento que tenían en el mercado internacional.

Los demás acreedores (países desarrollados, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) imponen condiciones tendientes a liberar los mercados: dejar entrar y salir al capital externo (llámese inversión directa, capitales especulativos o fuga de capitales) y abandonar las barreras proteccionistas. Si hay industrias que van a desaparecer, es porque no son eficientes, dicen. Impulsan así una división internacional del trabajo según las «ventajas comparativas» del momento, lo que coloca a los países deudores en el rol de exportadores de bienes primarios, con escasa o nula transformación, e importadores de todo lo demás. Curiosamente, los países desarrollados, que explican las ventajas del libre mercado, no respetan ellos mismos sus principios. Es así como se asiste a un notable proteccionismo y a prácticas de subsidios a sus propias exportaciones en Estados Unidos, Japón y Europa.

En definitiva, podemos identificar detrás de este verso a los que procuran beneficiarse con las relaciones de dominación y poder, arguyendo su inexistencia.

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

Los efectos nocivos del verso derivan en gran medida del deslizamiento desde un análisis teórico abstracto a un discurso con fines apologéticos. El funcionamiento teórico del mercado es portador de un discurso legitimante, a través de la afirmación de valores tales como la justicia, la igualdad, la libertad y la eficiencia. «La institución del mercado… promete la justicia de la equivalencia en las relaciones de intercambio»[32], relaciones que se dan entre individuos libres (nadie estaría obligado a comprar o vender) e iguales (el estatuto legal es el mismo para todas las partes).

En otro lugar de este trabajo analizamos críticamente la forma en que el neoliberalismo considera valores como la libertad, la equidad y la eficiencia. Aquí nos limitaremos a cuestionar la pretensión de aplicar a la economía y a la sociedad reales (en donde sí existen asimetrías y relaciones de poder y dominación) los resultados de modelos abstractos que, por añadidura, presentan serios problemas en el plano teórico. Si no se toma como punto de partida a las situaciones reales sino a los supuestos del libre mercado, se falsean radicalmente los términos de los problemas de política económica y social en discusión. En especial, por este procedimiento se busca justificar «científicamente» las desigualdades sociales existentes, precisamente en nombre de la justicia y la igualdad.

Según el verso, si se deja operar libremente al mercado, cada quien recibirá una retribución equivalente a su contribución al valor de la producción (salarios, rentas e intereses equivalentes a los servicios productivos del trabajo, la tierra y el capital que cada uno posee); ese sería el único criterio objetivo de una distribución justa. Pretender modificarla en nombre de la «justicia social» no solamente acarrearía ineficiencias (como vimos que afirma el verso), sino que además sería injusto. Sostiene Hayek que «la expresión justicia social no tiene ningún significado. Peor aún, cada intento de interferencia estatal para forzar una justicia social significa en la imaginación de la gente algo diferente de lo que el mercado determina, de tal modo que el gobierno se ve empujado a proceder injustamente. De este modo, la justicia social viene a ser el pretexto o justificación para la acción injusta del gobierno»[33]. No solamente se sacrifica la justicia: también se afecta la igualdad, ya

que la acción del gobierno privilegia a algunos elegidos, y se renuncia a la eficiencia, puesto que se distorsiona el sistema social de incentivos.

Esta argumentación se resiste claramente a cuestionar, y acaso a examinar, las disímiles situaciones de las que parte cada persona o grupo social: es cuestión de azar, nos dice Friedman. Sobre la base de lo que se tiene, en el marco de la libertad de un sistema de mercado, uno siempre puede progresar mediante el esfuerzo y el aumento de su acervo de factores productivos. Además, si lo que cada uno recibe depende de las propias decisiones y de la suerte, no hay margen para la protesta: ¿a quién dirigírsela? Al mismo tiempo que se justifica y legitima la desigualdad, se descalifica la acción pública o la rebelión que podrían disminuirla.

Mientras la teoría del libre mercado sirve de base ideológica para justificar la desigualdad, el funcionamiento práctico del sistema de libre mercado conduce frecuentemente a una mayor concentración de la propiedad y el ingreso. Los mecanismos son múltiples, y se refuerzan unos a otros. La posibilidad de aumentar el propio patrimonio es obviamente diferente para los capitalistas y los asalariados (por no hablar de los grupos marginales), que en América Latina deben consumir la totalidad de sus ingresos para, en el mejor de los casos, cubrir sus necesidades básicas. También es desigual el acceso al crédito, y en general a todas las operaciones financieras para enriquecerse o defenderse de los procesos inflacionarios. Estas asimetrías se dan incluso en el interior de las clases propietarias, por lo que la historia de las crisis es clásicamente la de la creciente concentración de la propiedad en manos de quienes tienen más capacidad para soportar épocas difíciles y comprar los bienes de los que quiebran.

El diferente acceso a los servicios públicos no es solamente una manifestación de la inequidad existente, sino que la reproduce y profundiza. La desigualdad frente a la salud y la educación se agrava en la medida en que esos servicios son penetrados por la lógica mercantil, con lo cual se consolidan segmentos sujetos a pago reservados a los ricos, en tanto otros, de cobertura y calidad muy inferiores, se destinan a los grupos de menores ingresos. Las privatizaciones y la desregulación de otros servicios básicos tienen

efectos similares, en la medida en que estos pasan a concentrarse en la demanda solvente.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Apenas se baja un peldaño en el nivel de abstracción, se comprueba que el mecanismo del mercado no es apto para encarar (ni bien ni mal) determinados problemas económicos, simplemente porque estos no se manifiestan en ningún mercado. Es el caso de los «efectos externos» y los «bienes públicos», ya evocados en la presentación del verso. Es también la inexistencia de mercados de futuro para enfrentar el problema de la incertidumbre que, como veremos más adelante, puede hacer que el sistema de precios aleje a la economía del equilibrio teórico. Y es también el caso de las decisiones que ponen en juego los intereses de quienes no pueden manifestarse: los de los excluidos, por carecer de recursos pecuniarios, y los de las generaciones futuras, por razones obvias.

Las cuestiones que por estos motivos no son consideradas por el sistema del mercado distan de ser marginales. Entre ellas destacan los problemas ecológicos, tanto por su importancia (condicionan la sostenibilidad en el largo plazo de un determinado tipo de crecimiento) como por acumular todas las «fallas del mercado» recién mencionadas.

En su actividad económica, el hombre utiliza recursos naturales e inserta productos y desechos en el medio ambiente. La forma y los ritmos en que actúa de ese modo sobre la naturaleza se han alejado crecientemente de los ritmos naturales de absorción de los desechos y reproducción de recursos. De emplear principalmente energía endosomática (la propia y la de los animales), el hombre ha pasado a explotar masivamente energía fósil (carbón, gas y petróleo), para cuya restitución habría que esperar millones de años. Esa fue una de las claves de la Revolución industrial, lo que no quiere decir que se limite a la sola industria: incluso en la agricultura (actividad en la que se aprovecha la energía solar a través de las plantas) se gastan cantidades crecientes de energía no renovable. La utilización

intensiva de recursos naturales no renovables, o el uso de recursos renovables (por ejemplo, de una población vegetal o animal, o una superficie cultivable) a un ritmo que no da tiempo a su reposición, apuntan claramente al agotamiento del proceso de crecimiento, o al menos de un tipo de crecimiento, cuyo horizonte puede variar en función de nuevos descubrimientos de riquezas naturales.

Por otra parte, la capacidad del medio ambiente para absorber y reciclar las emisiones de la actividad económica moderna es insuficiente, generándose problemas tales como el agujero de la capa de ozono, el recalentamiento de la atmósfera y la contaminación del aire, del agua y de los suelos. Revertir esos «efectos externos», de ser posible, tomaría no solamente mucho dinero, sino también demasiado tiempo. Por ejemplo, para que un desecho radiactivo deje de ser peligroso, deben pasar más de 20.000 años.

¿Cuál es la «solución de mercado»? ¿Profundizar la situación actual, en la que el medio ambiente –un bien que debiera ser colectivo– está sometido a la apropiación privada y a su lógica de explotación económica? En tal caso, no cabe esperar de individuos racionales y egoístas, cuya única meta es maximizar su utilidad personal y eventualmente familiar, que vayan a hacer nada que disminuya sus ganancias pecuniarias en nombre de la preservación del medio ambiente. Primero, porque sería abandonar los supuestos básicos de toda la construcción teórica; y segundo porque la sensibilidad ecológica es contraria a la competitividad. Combatir las emisiones que generan polución es costoso. Asimismo, moderar la explotación de los recursos naturales pensando en las futuras generaciones tiene un gran valor moral, pero ninguno de mercado; al contrario, significa renunciar a ganancias inmediatas y dar ventajas a competidores menos escrupulosos que pueden desplazar a los más sensibles del mercado.

Vemos que el libre juego del mercado lleva a una «selección natural» de los comportamientos más dañinos para el medio ambiente. En la medida en que la escasez de un recurso natural no se hace sentir, o que el aire, el agua y el ozono siguen siendo «bienes públicos», los mercados pueden no darse por enterados del carácter depredador de una modalidad de crecimiento: «el

mecanismo de los precios no es apto para reorientar espontáneamente la actividad económica en el sentido de un uso más moderado de los productos del subsuelo o de bienes ambientales comunes. La estructura de los precios relativos brinda informaciones acerca de las escaseces relativas en un momento dado, pero no puede indicar las penurias a largo plazo»[34]. El problema radica en que cuando la escasez o la contaminación se manifiesten, puede ser demasiado tarde para corregirlas.

No solamente por esta pendiente se deteriora la calidad de vida de la mayoría de la población existente, sino que se compromete la de la que aún no ha nacido. La economía de mercado no tiene respuesta a ese problema: tratándose de recursos agotables o de efectos externos de larga duración (como el aumento del dióxido de carbono en la atmósfera), «el principio metodológico de que la asignación de recursos debe responder a las preferencias reveladas por los agentes económicos encuentra una dificultad ontológica: muchos de los agentes económicos relevantes aún no han nacido, y no pueden, por lo tanto, expresar sus preferencias»[35].

La respuesta a los problemas ecológicos tiene que venir de otros actores, diferentes del individuo egoísta postulado por la teoría económica dominante, que introduzcan valores no mercantiles y un horizonte temporal mucho más extendido: los Estados, en la medida en que representen intereses nacionales y de la humanidad en su conjunto (incluyendo las generaciones por nacer) y los grupos sociales afectados por el deterioro ambiental.

El inverso: la refutación

Para refutar algunos de los principios que rigen el universo neoliberal, examinaremos el funcionamiento de la competencia y el equilibrio; ello implica revisar los supuestos referidos a los agentes económicos, la forma en que perciben el futuro y la importancia que adquiere el entorno.

Veamos primero cómo evalúan la competencia y el equilibrio.

El verso del mercado como mecanismo que lo resuelve todo incurre en un frecuente sofisma, esto es, un argumento falaz de apariencia verdadera. En este caso, el sofisma consiste en presentar como absoluto lo que es relativo, o visto de otro modo, en confundir algo que tiene diversas condiciones particulares, con algo sin ninguna calificación, absoluto[36]. En nuestra definición, hicimos hincapié en que la institución del mercado puede operar bajo una diversidad de situaciones referentes a la cantidad y el poder de los participantes, la información de que disponen, las relaciones que los ligan, el marco regulatorio en que se desenvuelven, etc. Es decir, puede haber una gran variedad de formas de mercado que el verso no toma en cuenta, confundiendo «el mercado» con el mercado absolutamente competitivo, tomando como absoluto un mecanismo que solo operaría bajo condiciones muy particulares.

Aunque los defensores del verso frecuentemente invocan la autoridad de la ciencia económica, esta está muy lejos de sostener las optimistas y benéficas conclusiones que aquellos extraen de su sofisma. Es cierto que, a partir del siglo xvii, la conformación de las sociedades capitalistas europeas (en particular de Inglaterra) puso en acción el mecanismo del mercado como criterio de asignación de recursos en una medida mucho mayor que la existente en épocas anteriores. Este fenómeno social llevó a los primeros economistas (la llamada escuela clásica) a destacar, de manera intuitiva, la importancia del mercado, al cual comenzaron a atribuir un peso decisivo en el desarrollo de la capacidad productiva que se estaba verificando. Sin embargo, estos economistas, cuyos análisis fueron en general mucho más ricos, complejos y realistas que los de sus sucesores, no afirmaban dogmáticamente que el «libre mercado» condujera siempre al mejor de los mundos posibles[37].

Es a fines del siglo xix, y sobre todo en el siglo xx, cuando el surgimiento de la llamada escuela neoclásica (algunos de cuyos miembros se autodenominan «liberales») concentrará la investigación teórica en el intento de demostrar que la libertad del mercado es la condición necesaria y suficiente para una asignación óptima de los recursos (armónica, eficiente y justa).

El punto de partida para esta corriente de pensamiento es la existencia de agentes económicos independientes y racionales, que

dotados de cierta cantidad de bienes y de capitales (cuyo origen y distribución, como vimos, quedan fuera del análisis) acuden a los mercados para maximizar sus utilidades gracias al intercambio. A través del mecanismo de los precios, las decisiones de los agentes deben conducir a un estado de equilibrio en el que la demanda es igual a la oferta para todos los bienes y servicios.

Ahora bien, no basta con poder calcular esa posición de equilibrio, suponiendo que se conocen todos los datos iniciales (distribución de recursos, gustos, tecnologías disponibles). El punto crucial es que ese mismo equilibrio pueda ser alcanzado gracias a las fuerzas de un mercado de libre competencia. Aquí entran en escena una serie de «supuestos» necesarios a esa demostración[38]. Veamos cuáles son.

En primer lugar, para que se produzcan resultados óptimos, todos los mercados deben tener una gran cantidad de oferentes y demandantes. A su vez, ninguno de estos puede acumular tanto poder (en términos de las cantidades que compra o vende) como para influir en la determinación de los precios. Por otra parte, el funcionamiento competitivo de los mercados supone que no existe ningún acuerdo entre los agentes involucrados. Los agentes se conciben entonces como entidades totalmente aisladas unas de las otras, cuyo único objetivo es «la maximización de ganancias» para las empresas y la «maximización de la utilidad» para los consumidores. Esta teoría supone, por lo tanto, que la sociedad es una simple suma de unidades, cada una de las cuales tiene intereses absolutamente particulares, sin que les resulte ventajoso coaligarse en ninguna circunstancia.

Toda teoría debe realizar simplificaciones, y corre por consiguiente el riesgo de ser acusada de irrealista. Lo que importa, especialmente cuando la teoría es usada para difundir propuestas concretas de política económica, es si esas simplificaciones nos acercan o nos alejan de la comprensión de la realidad. La visión de los agentes económicos como autómatas que responden mecánicamente a movimientos de precios en los que ellos no tienen influencia, nos aleja de la economía real, poblada por grandes empresas, grupos económicos, oligopolios, sindicatos, empresas y bancos multinacionales, Estados y organismos internacionales. No brinda

instrumentos para entender la estrategia de los agentes, que reaccionan de manera diferente ante un mismo conjunto de informaciones y recurren frecuentemente a acuerdos y asociaciones entre sí, ya que no pueden desentenderse de lo que decidan los demás. Como dice Frank Hahn: «Las empresas grandes están en una relación estratégica unas respecto a otras, ya que deben calcular las reacciones de los competidores a sus propias acciones [...] Un resultado posible es que actuarán juntas en lugar de competir por el precio o por alguna otra cosa. La competencia es una actividad agotadora y riesgosa, y los empresarios y gerentes, si están en condiciones de hacerlo, por lo general preferirán evitarla»[39].

Otra crítica que debe enfrentar esta teoría es de consistencia lógica. Si ningún agente tiene el poder de fijar precios en el mercado, entonces ¿cómo pueden variar los precios en el proceso de ajuste que lleva al equilibrio? En la construcción teórica se introduce un supuesto suplementario, que es la existencia de un «subastador de mercado» que anuncia un conjunto de precios, y los va modificando al alza o a la baja en función de las respuestas (en términos de intenciones de oferta y de demanda) de los agentes[40]. Anunciar y modificar los precios no es la única función de esta encarnación de la mano invisible: para que el equilibrio al que lleve el mercado sea el mismo que se puede calcular de los datos iniciales, es indispensable que ningún intercambio de bienes y ningún uso de recursos productivos tenga lugar antes de que se establezcan los precios de equilibrio[41].

Aquí no está claro si, desde el punto de vista teórico, el remedio no es peor que la enfermedad. En efecto, esta concepción de la forma en que se alcanza el equilibrio es contradictoria, por su irrealismo, con el proyecto científico de identificar la solución matemática con el resultado al que llegaría en la práctica un sistema de libre mercado[42]. Más aún, esta «solución» introduce una instancia central investida del poder de prohibir a individuos soberanos la realización de todo intercambio «antes de tiempo», aun si esos intercambios son mutuamente beneficiosos respecto de la ausencia de comercio. De este modo, entra en conflicto con la idea central de este enfoque teórico, que es la interdependencia y la coherencia de las acciones independientes de los agentes soberanos.

Los agentes económicos a los que nos referimos tienen una cierta percepción del futuro. Así, otro supuesto que está por detrás del verso es el de la «información perfecta». Esto significa que todos los participantes en los mercados conocen en forma transparente todas las cantidades y precios que se ofrecen o demandan. También es necesario pensar que no puede haber productos «diferenciados», es decir, que los demandantes no pueden ser engañados vendiéndoles cosas iguales como si fueran distintas (como se procura mediante la proliferación de marcas y a través de los mensajes publicitarios). Además, los empresarios tienen toda la información referente a la tecnología mediante la cual se producen los bienes. Para esta teoría, por ende, ningún empresario puede estar en desventaja porque otro tenga un proceso productivo que él desconoce. En términos más generales, la teoría requiere que todos sean libres de «entrar» o «salir» de cualquier actividad; no deben existir «barreras» tecnológicas, o un acceso desigual al crédito, etcétera.

Esta concepción es cuestionada por teorías recientes referidas al desarrollo tecnológico y por la «teoría del crecimiento endógeno», para los cuales la tecnología dista de ser un producto disponible para todos. Según esos enfoques, el acceso a determinadas tecnologías, la posibilidad concreta de usarlas, adaptarlas y desarrollarlas, depende de los conocimientos acumulados históricamente, no solamente a través de descubrimientos científicos o de la compra de patentes, sino sobre todo a través de la experiencia.

De acuerdo al supuesto de la información perfecta, no solamente todos deben conocer los precios actuales, sino que la información perfecta se proyecta también hacia el futuro, por lejano que este sea. Ello es así porque, de otro modo, podrían producirse comportamientos «paradójicos». Así, el alza de un precio cualquiera puede conducir a dos respuestas diferentes: si se supone que ese precio regirá también en el futuro, habrá un aumento de la oferta y una disminución de la demanda; pero si un grupo significativo de agentes interpreta esa subida como el comienzo de una tendencia alcista, las respuestas de la oferta y la demanda serán opuestas a las esperables: se reducirá la oferta del bien (los productores lo almacenarán esperando mejores precios) y aumentará su demanda (los consumidores se apresurarán a adquirirlo antes de que siga

subiendo). Como consecuencia, el precio efectivamente subirá, y así se podrían generar «profecías autocumplidas».

Aquí también cabe la crítica según la cual esta teoría empobrece el análisis de la realidad, en la que existe una incertidumbre irreductible hacia el futuro, y en donde las anticipaciones que se forman los distintos agentes inciden poderosamente sobre sus decisiones (para convencerse, véase cualquier proceso especulativo).

Otro hecho de la realidad contra el que choca el verso es que no toma en cuenta que la acción de los mercados puede producir o requerir ciertos efectos o condiciones que no se expresan a través de los precios; se trata de la existencia, que ya hemos considerado, de efectos «externos» y de «bienes públicos». Tanto unos como otros pueden ser extraordinariamente importantes, no solamente para las empresas individuales, sino para lograr un desarrollo sostenido y sustentable. Lo que desde una óptica «de mercado» aparece como «fallas», desde otro punto de vista puede estar en el meollo del desarrollo, considerado como un proceso sistémico y no meramente como la resultante de decisiones independientes de los agentes. Los gastos en infraestructura, en tecnología, en educación, en preservación del medio ambiente no son en general rentables desde el punto de vista de las empresas individuales, ya que esos gastos generan beneficios que no son apropiables exclusivamente por quienes los realizan; pero para el desarrollo económico se trata de inversiones fundamentales. Ejemplo típico es la capacitación de la fuerza laboral que, si bien es un requisito para el funcionamiento de las empresas, debe ser normalmente asumida por el Estado.

Quizá la falla fundamental del discurso neoliberal radique en un reduccionismo ilegítimo de la realidad social, haciendo aparecer el funcionamiento del mercado en un vacío artificial. Pareciera que las empresas y demás agentes económicos no estuvieran insertos en un marco natural, social y político que los determina y que condiciona su acción y sus posibilidades. Esto fue bien percibido por Fernando Fajnzylber al referirse a las determinantes de la competencia internacional: «… en el mercado internacional compiten no solo empresas. Se confrontan también sistemas productivos, esquemas institucionales y organismos sociales, en los que la empresa

constituye un elemento importante, pero integrado en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones gerencial-laborales, el aparato institucional público y privado, etc.»[43]. Estos factores han sido puestos de relieve cuando se han comparado los funcionamientos económicos de países como Estados Unidos y el Reino Unido, por una parte, con los de Japón y Alemania, por la otra. Estos últimos países serían ejemplos de un «capitalismo organizado» en donde las relaciones de competencia entre empresas y grupos económicos están complementadas por sistemas de acuerdos de largo plazo entre empresas (por ejemplo, de subcontratación), por vinculaciones estables con determinados bancos y por una relación con el Estado, que distribuye incentivos y elabora políticas de largo plazo en cooperación con las principales empresas.

El entorno que enfrentan las empresas es de gran relevancia cuando es necesario romper con los «círculos viciosos» de las crisis o del subdesarrollo. Un ejemplo de «círculo vicioso» sería el siguiente: al evaluar una inversión (instalar una fábrica), el empresario advierte que el tamaño del mercado es muy pequeño, por lo que el negocio no resultaría rentable. El mercado es chico no por una escasez de población, sino porque el nivel de ingreso en el país subdesarrollado –o en crisis– es muy bajo. Al no efectuarse la inversión, será a su vez imposible incrementar el tamaño del mercado mediante el aumento de la masa salarial y del ingreso global. Esto limita la capacidad de ahorro y compromete la inversión futura. La existencia de este tipo de «círculo» torna ineficiente al mercado como asignador de recursos, y solo puede romperse mediante una acción pública específica para fomentar la coordinación entre agentes económicos e inducir la inversión.

A modo de conclusión y sobre la base de los hechos examinados, puede afirmarse que en la realidad es imposible el funcionamiento óptimo del mercado.

En su intento por probar que el libre mercado conduce a un equilibrio óptimo desde el punto de vista de la asignación de los recursos, la investigación académica ha producido resultados que, aunque no pueden desconocerse, resultan descorazonadores. Ello se debe a que el funcionamiento óptimo del mercado se daría tan solo

bajo una enorme cantidad de restricciones («supuestos») con respecto a la realidad efectiva de las sociedades capitalistas.

En términos generales, nada garantiza que ese conjunto de supuestos tenga vigencia verdadera, ni que la libre operación de los mercados conduzca a tornarlo real. Más aún, históricamente, en los países que iniciaron su proceso de desarrollo con situaciones relativamente competitivas fueron generándose condiciones mucho más complejas y alejadas de los supuestos enunciados. Tendieron a predominar mercados oligopólicos (con pocos oferentes) o monopólicos (con un solo oferente), con importantes discriminaciones y sobre todo con una participación activa del Estado mediante diversos mecanismos (uso de la fuerza militar, protección frente a la competencia externa, grandes compras a algunas firmas, estímulo mediante subsidios y créditos a ciertos sectores estratégicos, gasto social, etc.). Las causas del desarrollo de estos países, solo en muy poca medida pueden encontrarse en la «libre operación de los mercados».

El carácter extraordinariamente restrictivo de las hipótesis que permiten afirmar la eficacia del mecanismo de la libre competencia ha llevado a numerosos investigadores a abandonar un marco en el que la realidad económica se encontraba demasiado encajonada, y a procurar integrar los elementos que les parecen más relevantes de esa realidad. Así, la «teoría de los juegos» estudia las interacciones estratégicas de los agentes, que frente a una situación conflictiva pueden adoptar conductas cooperativas o no cooperativas; adopta entonces un punto de partida incompatible con los supuestos de la competencia perfecta, y llega a situaciones que, si bien pueden ser de equilibrio, no siempre son «óptimas»[44].

Asimismo, en vez de postular la inexistencia de oligopolios, nuevas formulaciones de la economía industrial y de la teoría del comercio internacional analizan la situación de ramas económicas caracterizadas por rendimientos crecientes de escala (a medida que aumentan su escala de producción, los productos obtenidos son más baratos, con lo que tienen ventaja las empresas grandes respecto a las pequeñas), que conducen naturalmente a situaciones de oligopolio o monopolio.

El diverso: una posición alternativa

Una posición alternativa a la que contiene este verso debe partir del replanteo del problema. Como vimos, el verso resalta las supuestas virtudes del funcionamiento totalmente libre de los mercados para regir la economía de una Nación y las relaciones económicas internacionales. Es sobre esa base que se rechaza la intervención del Estado en la economía.

Nuestro análisis se orientó a mostrar la endeblez teórica de esa posición y su incongruencia con la práctica. Al examinar el origen y al resaltar la originalidad de una economía de mercado, cuestionamos la idea de que el libre mercado sea el único régimen acorde a la «naturaleza humana», que estaría caracterizada por el individualismo, el egoísmo y el utilitarismo. Mostrar que el hombre ha vivido mucho tiempo siguiendo otras formas de organización sugiere que no es imposible que en el futuro retome algunos de sus elementos, alejándose de la lógica mercantil. Más aún, evocamos algunos problemas (como el del medio ambiente) en el que es imperativo que lo haga en breve plazo.

Del mismo modo, señalamos la existencia de diferentes tipos de economías de mercado, según la intensidad y la forma de actuación del Estado en el terreno socioeconómico, entre otros factores. Con ello sugerimos que no existe un solo tipo de economía de mercado que haya que «tomar o dejar», y que bien puede replantearse la modalidad que en un momento dado esté vigente. El discurso neoliberal, basándose en el fracaso del modelo soviético, pretende que el libre mercado es el único modelo viable. Cabe aquí citar nuevamente a Frank Hahn: «Así como, en los años treinta, muchos tomaron equivocadamente a la depresión no solo como una evidencia contra las economías de mercado sino en favor de las economías por decreto, y así la tomaron, como sabemos, equivocadamente; del mismo modo, el fracaso de las economías por decreto no es evidencia en favor de las inmaculadas economías de mercado»[45].

En este punto debemos recalcar que el verso es engañador cuando presenta la alternativa «mercado versus Estado». Ese planteamiento

conduce a discutir si hay que tener más o menos Estado en lo económico (o nada de Estado), como si se tratara de inyectarle (o no) al sistema económico dosis variables de una sustancia homogénea. El liberalismo postula la retirada del Estado de los asuntos económicos, olvidando que el Estado siempre interviene, de un modo u otro. Desregular el funcionamiento de los mercados no significa que el Estado deje de intervenir en la economía, entre otras razones, porque lo económico no se reduce a los intercambios mercantiles, sino que es una faceta de una realidad social y política más amplia, que lo abarca. Es así como aún las experiencias liberales más intransigentes se basan en una determinada (y masiva) intervención del Estado. El verdadero problema no es, por consiguiente, si el Estado debe intervenir en la economía o no; plantearlo en esos términos lleva a un falso dilema. El verdadero problema es cómo debe actuar el Estado en ese ámbito, y en beneficio de quiénes. Lo importante entonces es quién controla el Estado y cuál es su proyecto político.

En definitiva, es lícito y necesario que el Estado y otras instancias sociales defiendan los intereses del país y de las mayorías, aun si eso significa cambiar los resultados a los que se llegaría con mercados no regulados. Por ejemplo, no puede dejarse en manos de los mecanismos de mercado la prosecución de la justicia social. Para los mercados, los individuos solo existen en proporción de su poder de compra, por lo que los pobres cuentan muy poco, y la tendencia espontánea es a profundizar la concentración de la riqueza y el poder (un mecanismo es el del crédito: espontáneamente, los bancos solo prestan a los ricos, pues son los únicos que ya tienen una garantía que presentar). Las desiguales distribución de riqueza, de educación, de oportunidades reales y de poder de presión, deben ser corregidas por una voluntad social. Esta puede transitar por la política estatal de educación y de redistribución del ingreso, por su política crediticia y de gasto social, por la acción de los sindicatos, de las organizaciones populares, etc. Una política explícita será también necesaria para prevenir la depredación del medio ambiente y para reducir las desigualdades entre las distintas regiones y provincias de un país, ya que los mercados «no computan» valores tales como la ecología, el desarrollo regional y el equilibrio internacional[46].

Otra característica de los mercados es su dificultad para mirar más allá del corto plazo. En la práctica, el supuesto de la ausencia de incertidumbre respecto del futuro se revela completamente falso. Esto inhibe una de las funciones que se espera de las empresas, que es la inversión; en efecto, la inversión productiva supone un cálculo de la rentabilidad esperable durante varios años. Esta situación reclama la intervención del Estado y de otras instituciones sociales para reducir los márgenes de incertidumbre (por ejemplo, con una política de ingresos y gasto social que garantice una progresión de la demanda efectiva) y también para tomar en sus propias manos determinadas inversiones, especialmente en situaciones de crisis.

Es en esas épocas cuando el peso de la incertidumbre es mayor, en especial cuando están atravesadas por convulsiones financieras; en tales situaciones, para la mayoría de los agentes el «largo plazo» no va más allá de algunas semanas. En tales momentos, el «funcionamiento espontáneo de los mercados» no solo agudiza la desigualdad social, sino que profundiza el colapso económico. Es el Estado el único con capacidad de actuar con otros criterios que los que dictan el pánico financiero, la vorágine especulativa y la parálisis productiva. Solo el Estado puede, en esas circunstancias, ser el motor de arranque de un proceso de recuperación de la inversión[47].

Ahora bien, el Estado, cuando invierte, no debe pensar solo en sostener la actividad coyuntural. Además de su rol «anticíclico» (o sea, que compensa con un aumento de su gasto los efectos sobre la actividad de la caída de la inversión privada), la inversión del Estado debe ser inteligente. No se trata de construir pirámides o cavar pozos para después taparlos. Debe existir un plan de desarrollo en el cual se prevean o se subsanen los desequilibrios y los «cuellos de botella» (por ejemplo, de disponibilidad de energía y recursos naturales) que traban el crecimiento o que probablemente se presentarán en el futuro, y que el mecanismo de precios es incapaz por sí mismo de anticipar, y mucho menos de subsanar.

[1] G. Bannock et al., The Penguin Dictionary of Economics, segunda edición, Londres, Penguin Books, 1980, p. 297.

[2] K. Polanyi, La grande transformation, París, Editions Gallimard, 1983 (primera edición en 1944), p. 101 [ed. cast.: La gran transformación, México, Fondo de Cultura Económica, 2007].

[3] El ejemplo está tomado de Adam Smith: «En una tribu de cazadores o de pastores, un individuo hace arcos y flechas con más celeridad y destreza que otros. Trocará frecuentemente esos objetos con sus compañeros a cambio de ganado o de presas de la caza, y no tarda en comprender que, por ese medio, podrá procurarse más ganado o presas que si fuera él mismo a la caza. Por cálculo de interés, entonces, toma por ocupación principal la fabricación de arcos y flechas, y helo ahí convertido en una especie de armero». Véase Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, París, Gallimard, 1976 (primera edición de 1776), p. 49.

[4] Véase, por ejemplo: J. Rivoire, Histoire de la monnaie, París, Presses Universitaires de France, Que sais-je?, 1985.

[5] M. Mauss, Sociologie et antropologie, París, Presses Universitaires de France, 1978.

[6] Se trata del potlatch, donaciones o destrucciones de bienes que realizan los jefes kwakiutl. De este modo, las sociedades limitan la acumulación de riqueza en pocas manos, lo cual amenazaría el orden social.

[7] Véase J. Godbout y A. Caillé, L'esprit du don, París, Editions La Découverte, 1992, p. 161. Los ejemplos antes mencionados están tomados de esta fuente.

[8] Ibid., p. 164.

[9] L. V. Mansilla, Una excursión a los indios ranqueles, Buenos Aires, Espasa Calpe, Colección Austral, 1993, t. II, pp. 461 a 463.

[10] A. Caillé, Critique de la raison utilitaire, París, La Découverte, 1989, p. 73 y 74.

[11] K. Polanyi, op. cit., pp. 81 y 82.

[12] Ibid., p. 104.

[13] A. Caillé, op. cit., p. 70.

[14] Este fenómeno es analizado por K. Marx, quien lo llamó «el carácter fetichista de la mercancía»: «los trabajos privados no se manifiestan en realidad como divisiones del trabajo social, más que por las relaciones que el intercambio establece entre los productos del trabajo e indirectamente entre los productores. Resulta de ello que para estos últimos las relaciones de sus trabajos privados aparecen como lo que son, es decir, no relaciones sociales inmediatas de las personas en sus trabajos mismos, sino más bien como relaciones sociales entre las cosas». Oeuvres, Économie, I, Le capital, Livre premier, la marchandise, I, iv, París, Editions Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1963, p. 607.

[15] Véase K. Polanyi, op. cit., cap. 5.

[16] «Todo se vende este día / todo el dinero lo iguala / la Corte vende su gala / la guerra su valentía / hasta la sabiduría / vende la Universidad», escribía L. de Góngora a principios del siglo xvii.

[17] Véase J. Attali, Au propre et au figuré, une histoire de la propriété, París, Fayard, 1988.

[18] Este autor define una economía de mercado como «una economía en que las decisiones económicas, como las de qué y dónde se debe producir y consumir, las toman "predominantemente" agentes privados». Si la intervención central es más fuerte, se estará en presencia de una economía «mixta» o hasta planeada. Véase F. Hahn, «Lo que pueden o no hacer los mercados», El Trimestre Económico, Vol. LXI, n.o 241, México, enero-marzo de 1994, p. 4.

[19] A. Smith, op. cit., p. 47.

[20] Ibid., p. 48.

[21] M. y R. Friedman, Free to choose, Londres, Secker and Warburg, 1980, p. 13.

[22] A. Smith, op. cit., p. 256. Prosigue este autor: «Mientras busca exclusivamente su interés personal, (cada individuo) trabaja por el

interés de la sociedad de manera mucho más eficaz que si ese fuese realmente su propósito».

[23] Ejemplo que tomamos del libro ya citado de M. y R. Friedman, pp. 15 y ss.

[24] M. y R. Friedman, op. cit., p. 18.

[25] Ibid., p. 21.

[26] F. A. Hayek, «La competencia como proceso de descubrimiento», Estudios Públicos 50 (otoño de 1993), Santiago de Chile, p. 14 (conferencia pronunciada en Chicago el 29 de marzo de 1968).

[27] M. y R. Friedman, op. cit., p. 23.

[28] Ibid., p. 30.

[29] Véase J. Marín, «Las intervenciones públicas en una economía de mercado», Economía Industrial 259 (enero-febrero de 1988), Madrid, p. 27.

[30] M. y R. Friedman, op. cit., pp. 32 y 33.

[31] Ibid., p. 17.

[32] J. Habermas, La technique et la science comme idéologie, París, Gallimard, 1973, p. 30 [ed. cast.: Ciencia y técnica como ideología, Madrid, Tecnos, 2009]. Véase también, del mismo autor, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1975.

[33] F. A. Hayek, Temas de la hora actual, Buenos Aires, Edición de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 1978, p. 44.

[34] Véase F. Yachir, «Théorie économique et environnement», Revue Tiers-Monde 130 (abril-junio de 1992), París, p. 425.

[35] Véase J. Martínez Alier, «Economía y Ecología: Cuestiones fundamentales», Pensamiento Iberoamericano 12 (julio-diciembre de 1987), Madrid, pp. 45 y 46.

[36] «Las falacias vinculadas al uso de alguna expresión particular de manera absoluta, o en un determinado sentido y no en el suyo propio, tienen lugar cuando lo que solamente se predica en parte, se toma como si se predicara absolutamente», Aristóteles, Argumentos Sofísticos, Buenos Aires, Aguilar, Biblioteca de Iniciación Filosófica, 1983, pp. 42 y 43.

[37] Por ejemplo, David Ricardo (1772-1823) demostró teóricamente cómo una situación en que el libre juego del mercado llevase a una acelerada introducción de maquinaria generaba desempleo y, por lo tanto, era desfavorable para los trabajadores; es decir, el capitalismo innovador no conducía automáticamente a una situación de armonía social, sino a la desocupación. Más tarde y en otra dirección, J. Stuart Mill (1806-1873) desarrolló el conocido argumento de la «industria naciente» que justifica la intervención del Estado a través de aranceles protectores como método para industrializar un país. El mismo Stuart Mill abogó en favor de la fijación de impuestos a la renta de la tierra, los cuales alteraban la distribución «natural» del ingreso producida por el mercado.

[38] Un análisis riguroso de las condiciones de ese equilibrio puede encontrarse en K. Arrow y F. Hahn, Análisis general competitivo, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1977 (edición original en inglés de 1971).

[39] F. Hahn, op. cit., p. 12.

[40] «La ficción de un subastador es muy seria, ya que sin ella tendríamos que encarar el problema paradójico de que un competidor perfecto cambia precios que se supone toma como dados.» Véase K. Arrow y F. Hahn, op. cit., p. 377.

[41] En efecto, si hay intercambios a precios que no son los «de equilibrio», se generan cambios en los valores de los recursos iniciales de los agentes, y solo por una casualidad extraordinaria el resultado final coincidiría con el equilibrio calculado matemáticamente. Asimismo, hay que evitar que la producción se desarrolle en condiciones de desequilibrio, con precios «falsos» para los servicios productivos y con cantidades producidas inadecuadas, ya que la transformación de servicios productivos en bienes no es reversible, y de ser necesario no se podría volver a realizar con

precios «correctos» y cantidades «de equilibrio.» Véase W. Jaffé, «Walras theory of tâtonnement: a critique of recent interpretations», Journal of Political Economy 75, 1 (febrero de 1967), Chicago.

[42] Este era el objetivo explícito de L. Walras, fundador de la corriente neoclásica llamada del «equilibrio general» y autor de Eléments d'économie politique pure, París, Librairie générale de droit et jurisprudence, 1952 (edición definitiva original de junio de 1900).

[43] F. Fajnzylber, «Competitividad internacional: evolución y lecciones», Revista de la Cepal 36 (diciembre de 1988), Santiago de Chile, pp. 22 y 23.

[44] Véase por ejemplo, P. Cahuc, La nouvelle microéconomie, París, La Découverte, Collection Repères, 1991.

[45] F. Hahn, op. cit., pp. 25 y 26.

[46] A. Peyrefitte transcribe estas palabras del general De Gaulle: «El mercado, Peyrefitte, tiene cosas buenas. Obliga a la gente a despabilarse, otorga una prima a los mejores, incita a superar a los otros y a superarse a sí mismo. Pero, al mismo tiempo, fabrica injusticias, instala monopolios, favorece a los tramposos. Entonces, no sea ciego frente al mercado. No hay que imaginarse que él solo resolverá todos los problemas. El mercado no está encima de la Nación y del Estado. Es la Nación, es el Estado, quienes deben dominar el mercado. Si el mercado ejerciera un poder absoluto, son los americanos los que ejercerían un poder absoluto sobre él; son las multinacionales, que no son más multinacionales que la OTAN. Todo esto no es sino un simple camuflaje de la hegemonía americana. Si siguiéramos al mercado con los ojos cerrados, nos haríamos colonizar por los americanos. No existiríamos más, nosotros, los europeos» (A. Peyrefitte, C'était De Gaulle, París, Fayard, 1994, pp. 523 y 524).

[47] Este es el meollo del mensaje de J. M. Keynes frente a la crisis de los años treinta: no se puede esperar a que el sector privado abandone su resistencia a invertir durante una crisis, pues de ese modo la economía se empantana en las depresiones. Véase Teoría general del empleo, la moneda y el interés, México, Fondo de

Cultura Económica, 1992 (edición original en inglés de 1936).

Capítulo V

La política económica neoliberal es la única posible

El anverso: la definición

La política económica consiste en el manejo deliberado de un conjunto de medios para alcanzar determinados fines[1]; y las decisiones que se adopten en ese proceso deberán ser coherentes. Examinemos con mayor detalle los requisitos de finalidad y coherencia.

En una primera aproximación, los objetivos de la política económica se refieren a los valores de ciertas variables económicas (tasa de crecimiento, de desempleo, de inflación, etc.), sobre las que el gobierno puede actuar a través de otras variables económicas que controla más directamente y que son sus instrumentos (gasto público, emisión monetaria, derechos de aduana, etcétera).

En realidad, ni los fines son simples valores económicos ni lo son los medios (como una reforma estructural, por ejemplo), y ni siquiera se puede siempre definir tajantemente qué es un fin y qué un medio: hay objetivos intermedios que son escalones para llegar a otros más generales; como también hay medios que son fines en sí mismos. Por ejemplo, para algunas políticas económicas liberales, la apertura de la economía es un instrumento de lucha contra la inflación, pero también un elemento central del tipo de economía al que se quiere llegar. Desde otro punto de vista, un aumento de salarios reales es un objetivo por la mejora en el bienestar que representa para la mayoría de la población, pero puede ser también un medio para aumentar el nivel de la actividad y del empleo.

Los fines de la política económica pueden ser bastante diversos: puede buscarse (de modo alternativo o complementario) aumentar el consumo, la inversión, el empleo, reducir la inflación, modificar

una determinada estructura de distribución del ingreso y del poder económico, promover la justicia social y la independencia económica, buscar una determinada inserción internacional, etc. Los objetivos, como se advierte, no son en general solo económicos[2], y es difícil que haya unanimidad en la sociedad sobre la validez y la prioridad de cada uno. Como se muestra en este libro, algunos de los objetivos recién mencionados son considerados absurdos o dañinos por la corriente neoliberal: según esta, la política económica no debe buscar la justicia social, y tampoco tiene sentido la preocupación por la independencia económica.

Los medios de la política económica tampoco son un mero problema técnico: hay límites políticos que aceptarán algunos y rechazarán otros. Las nacionalizaciones, la moratoria en el pago de la deuda externa y cambios progresivos en la distribución del ingreso pueden ser indeseables para algunos; y en sentido opuesto, otros rechazarán medidas tales como algunas privatizaciones, la tutela del FMI, la reducción del salario real y los recortes en el gasto en infraestructura o en los de índole social.

Además, hay diferencias de criterio con respecto a los efectos de ciertos medios: algunos dirán que, en determinadas circunstancias, un aumento de salarios incrementará la actividad, y otros afirmarán que lo que subirá es la inflación y el desempleo. Unos creerán que una subida de la tasa de interés alentará el ahorro y la inversión; pero según otros reducirá la inversión, el producto y, por consiguiente, también el ahorro. De acuerdo con el criterio que se acepte, puede confiarse o no en las virtudes de los mercados librados a sí mismos (o a los oligopolios que los manejan), y en consecuencia se restringirá o ampliará el abanico de las medidas posibles y «potables».

En definitiva, la formulación de la política económica debe pronunciarse sobre los fines deseables y los medios adecuados, lo que plantea preferencias y tabúes, traduce una concepción del funcionamiento de la economía y expresa una cierta idea de la Nación.

Además de la selección razonable de fines y medios, una política económica correcta requiere que la elaboración teórica y las

medidas que se adopten sean coherentes.

Las decisiones de política económica se inscriben siempre en un marco global: se deben considerar como un conjunto coherente. La coherencia debe ser tanto interna (fines compatibles entre sí, y medios adaptados a esos fines) como externa: conformidad con un proyecto de país, con un modelo de desarrollo, con un ordenamiento social y con una estructura de poder. El «paquete» económico estará orientado entonces a la obtención de determinados fines de índole política. Parafraseando a Aristóteles, podemos decir que la política económica es un arte ministerial de la política. Esto no significa que deba tener, por ejemplo, fines electoralistas de cortísimo plazo; pero sí implica que la formulación de una política económica, tanto por la definición de sus fines como por los medios que elige, es política en el sentido fuerte de la palabra, y no una mera técnica.

El verso que abordamos en este capítulo no se detiene en la complicación que significa la multiplicidad de fines y de medios, ni en su carácter político y opinable, ni en los problemas analíticos de la relación entre unos y otros, puesto que desde su punto de vista «no hay opciones».

El verso

El verso afirma que las restricciones que nos vienen sobre todo del mundo exterior hacen inviable cualquier política económica alternativa a la neoliberal; y como hay en la economía internacional grandes oportunidades solo aprovechables si se mantiene esta política, cualquier otra, aun si fuera posible, sería indeseable. La alquimia verbal transformó restricciones en oportunidades. Desarrollemos el verso:

Las economías de los países latinoamericanos deben abrirse aceleradamente si quieren ser eficientes. Esta estrategia no es posible si indisponemos a los países acreedores (esencialmente los de Europa occidental, Estados Unidos y Japón) a través de

decisiones unilaterales que limiten o difieran el pago de la deuda, o mantengan lo poco que queda de la protección a nuestras industrias. Por consiguiente, hay que acordar con ellos la forma de pago de la deuda y la derogación de restricciones a las importaciones. La economía mundial se transnacionaliza crecientemente, se intensifican los movimientos de bienes y de capitales, y asistimos a un rápido cambio tecnológico. Nosotros tenemos que insertarnos en el mundo para gozar de los efectos de su dinamismo, recibir capitales y captar el progreso tecnológico generado en el exterior.

De acuerdo con su tradición, el Fondo Monetario Internacional impone medidas de ajuste recesivo de corto plazo, tendientes a extraer excedentes comerciales a través de políticas restrictivas de índole monetaria, fiscal y salarial. El Banco Mundial, por su parte, otorga los «créditos de ajuste estructural», así llamados no por el uso que se da a esos recursos, sino por la condicionalidad que introducen. Es así como esas divisas pueden estar destinadas a financiar los pagos de intereses de la deuda externa, pero su desembolso está condicionado a la adopción de reformas estructurales de corte liberal para el sistema financiero (hay que desregularlo), el comercio exterior (debe eliminarse todo proteccionismo), el régimen cambiario (abandono del control de cambios), las empresas públicas y los institutos de investigación (es necesario privatizarlos), el mercado laboral (hay que «flexibilizarlo»), el sistema impositivo, etc. En cuanto a los bancos comerciales, además de exigir en las negociaciones un arreglo de los países con el Fondo Monetario Internacional, reclaman nuevos negocios lucrativos, en especial con la venta de empresas públicas y la capitalización de la deuda externa.

En definitiva, según este verso, la política económica impulsada por el neoliberalismo es la única posible, ya que solo ella nos permite ingresar en el club de los países occidentales y modernizarnos. Es cierto que es también la que nos imponen los acreedores, pero eso es algo secundario, ya que, en líneas generales, los neoliberales coinciden con ellos en las bondades de sus condicionamientos, sobre todo los relativos a las «reformas estructurales». De todos modos, las alternativas son el estatismo, el populismo y la economía cerrada, que tienen la culpa del estancamiento económico y de los

problemas sociales.

El reverso: quiénes están detrás del verso

El objetivo del verso es presentar como un dato técnico lo que es un problema principalmente político y como una fatalidad lo que resulta de una opción. En vez de decir claramente que se eligen determinadas políticas, con beneficiarios y perjudicados bien definidos, se afirma que, por razones objetivas, esta política es la única posible. Y es cierto que es la única posible una vez que se aceptó la sangría de la deuda y la condicionalidad externa, una vez que se decidió adecuarse a la actual estructura de poder económico y mantener la actual distribución del ingreso y de la riqueza.

Detrás de este verso están quienes invocan la fatalidad y la economía neoclásica para no reconocer la injusticia; y los poderosos beneficiarios de la actual política (extranjeros y nativos), que no son por lo demás ajenos a su diseño.

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

Una de las consecuencias del verso es que escamotea las discusiones de fondo: cuál es el proyecto de país deseable, mediante qué mecanismos podría lograrse y qué beneficios y cargas obtendrá o soportará cada grupo social. En esta materia, hay una gama de opiniones y de intereses contrapuestos que sostienen posiciones diferentes y que fundamentarían distintas políticas económicas. Para eludir ese debate sustancial, se eleva a la categoría de objetivos a los que son solo instrumentos. Así, no se toman como metas la homogeneidad social, la eliminación de la pobreza, la industrialización del país, o la autonomía nacional para decidir su futuro; los nuevos objetivos son el equilibrio fiscal, el superávit de la balanza de pagos y la apertura comercial y financiera externas.

Quizá nunca se trastrocaron tanto las nociones de objetivo y de instrumento como durante la convertibilidad en la Argentina. El tipo de cambio dejó de ser un instrumento macroeconómico que podía variar constantemente según la coyuntura y las necesidades de la economía real. La convertibilidad y la inamovilidad del tipo de cambio pasaron a ser un objetivo en sí mismo: primero porque se les atribuyó la recuperación económica entre 1991 y 1994; luego por el anunciado cataclismo económico que sobrevendría si se devaluara. Cualquier crítica de fondo era inmediatamente descalificada por las autoridades y su cohorte de gurús y opinadores, y la posibilidad misma de abandonar la convertibilidad fue declarada «impensable» y aceptada como tal por la oposición política.

Al hacer de la permanencia de la convertibilidad el objetivo político central e incuestionable, toda la economía y la sociedad tenían que adaptarse al tipo de cambio «superfijo» y sobrevaluado. El perro debía sacudirse para que la cola quedara inmóvil. Ello trajo aparejada una gran inestabilidad macroeconómica: el régimen de convertibilidad amplificaba, a través del sistema bancario, los efectos expansivos o contractivos de las entradas y salidas de capitales; la única forma de enfrentar el creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos era mediante un ajuste recesivo, un endeudamiento explosivo, o ambos. Más aún, la convertibilidad servía de justificación a la profundización de las reformas neoliberales. Si el régimen cambiario era rígido, la economía «real» tenía que ser totalmente flexible, empezando por el régimen laboral. El ultraliberalismo pasaba a ser una causa nacional.

Sin embargo,

la defensa a ultranza de un determinado régimen cambiario no debe convertirse en un pretexto para llevar a cabo reformas estructurales que debieran aplicarse o desecharse por sus méritos o sus inconvenientes propios. La flexibilización laboral, las privatizaciones, la penetración de empresas y bancos transnacionales, la desregulación de mercados y la apertura comercial y financiera, son todas medidas que afectan a la

distribución del ingreso y del patrimonio de un país, que modifican las relaciones de poder dentro de él, y que alteran el funcionamiento económico de una manera mucho más duradera y radical que cualquier régimen cambiario o monetario[3].

Al confundir objetivos e instrumentos, se obtienen dos resultados: no se discuten los instrumentos, elevándolos a la categoría de objetivos incuestionables; y se pone fuera del esquema a los verdaderos objetivos, que desaparecen de la discusión. Así, la política económica que se aplica, después de que se eliminaron del debate objetivos e instrumentos, es la única posible.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Diversas circunstancias, y en particular las relacionadas con la situación internacional, influyeron sustancialmente sobre las economías de los países latinoamericanos. Las crisis de los «países centrales» (gran depresión de los años treinta, Segunda Guerra Mundial) repercutieron con fuerza en la región, y ocasionaron el paso de un tipo de crecimiento «hacia fuera», a otro más orientado al mercado interno. Asimismo, las crisis del petróleo, primero, y de la deuda, después, desestabilizaron la modalidad de desarrollo de la posguerra y favorecieron la introducción de elementos que tal vez prefiguren nuevos estilos. Pero esa misma experiencia muestra que en los distintos momentos de inflexión existieron opciones sensiblemente diferentes, y que en la práctica no todos los países han adoptado las mismas soluciones.

No se trata, desde nuestro punto de vista, de subestimar las circunstancias externas ni de caer en un voluntarismo irreflexivo. Pero hay que subrayar que las orientaciones fundamentales de las modalidades de desarrollo no estuvieron determinadas por una situación «objetiva», en gran medida exógena, que obligara a ejecutar una política establecida, sino por la configuración de poder político y económico que representaban los gobiernos. En cada

caso, los gobiernos ejecutaron su política económica, en la medida de lo posible y con las restricciones que imponía la realidad; pero las orientaciones básicas las fijaban ellos y no las circunstancias.

Fueron factores políticos y económicos internos los que confluyeron en la posguerra para dar lugar a una modalidad estable de desarrollo, en reemplazo de la que entrara en crisis entre 1914 y 1945. Ya entre esos años se habían creado en varios países condiciones propicias para una industrialización espontánea, en un proceso que favoreció la urbanización, el desarrollo de un mercado interno, la expansión de grupos empresariales y de los estratos medios, así como la ampliación de grupos obreros y urbanos populares; estos grupos sociales darían sustento al proyecto transformador. La crisis de la modalidad de desarrollo basada en la exportación de productos primarios tuvo como correlato político la crisis de los regímenes oligárquicos y el surgimiento de gobiernos reformistas y populistas[4].

En la posguerra, se intentó dar permanencia, mediante la elección deliberada de determinadas políticas, a las condiciones que habían favorecido la sustitución de importaciones: las políticas cambiaria y arancelaria establecieron una protección a la producción de bienes de consumo y de algunos insumos, en tanto el Estado transfería recursos hacia la industria para apoyar la acumulación de capital, desarrollaba la infraestructura física y educativa, y en muchos países creaba industrias básicas a través de empresas públicas. Asimismo, se respondió al escaso dinamismo que en general mostraban los mercados externos, con políticas tendientes a desarrollar el mercado interno.

Los valores orientadores de los proyectos de transformación de la posguerra fueron la modernización, el nacionalismo y la acción del Estado. La modernización apuntaba a la construcción de sociedades urbano-industriales y a la incorporación de la población a mejores condiciones de vida, a través de un mayor ingreso, de un consumo más elevado, y del acceso a los servicios sociales y a la participación política. El nacionalismo se expresó tanto «hacia fuera», como afirmación frente a los países desarrollados, como «hacia dentro», en la búsqueda de una integración nacional de sociedades profundamente heterogéneas. En cuanto a la acción del

Estado, reflejaba la tarea central que asumía en la formulación y ejecución del proyecto de transformación, y sus esfuerzos por aglutinar el heterogéneo espectro social que apoyaba este proyecto, ante la debilidad e inoperancia de las burguesías locales.

Cuando, hacia mediados de los años sesenta, esta modalidad de desarrollo enfrentó serias dificultades, se plantearon distintas opciones para superar los escollos. Los países más avanzados en su industrialización (que eran también los de mayor tamaño) afrontaban entonces la instalación de ramas de mayor dificultad tecnológica y mayor escala de producción; los más pequeños se habían topado con el reducido tamaño de sus mercados. En ambas situaciones incidió la relativa concentración del ingreso que condicionaba la extensión del mercado interno e influía en la norma de consumo y, por esa vía, en la elección de tecnologías de los países desarrollados.

En el campo económico, se propuso entonces ampliar los mercados por la vía de una diversificación de las exportaciones, de la integración regional y subregional y de una recomposición del mercado nacional. Esta última contemplaba vertientes diversas que iban desde crear un mercado más concentrado para bienes de mayor valor hasta ampliar la base productiva y los mercados masivos mediante reformas agrarias y tributarias. El conflicto se salvó en muchos casos con nuevas formas de incorporación y exclusión política y económica. Aumentó el número de gobiernos autoritarios, la industrialización se concentró en mercados nacionales más restringidos y de mayor ingreso, y en una expansión y diversificación de las exportaciones; no alcanzaron sus objetivos las reformas agrarias y tributarias, y en algunos países surgieron grupos que desafiaron a los gobiernos por la vía armada.

La crisis del petróleo de 1973 representó un cambio importante para la región: para algunos países significó un súbito déficit comercial, para otros una fuente de ingresos extraordinaria, y para todos ellos dio lugar a un nuevo marco financiero, caracterizado por la irrupción de la banca transnacional recicladora de «petrodólares» y de «eurodólares». La disponibilidad de cuantiosos recursos externos se utilizó de manera muy diferente según la política económica seguida: en algunos países, sirvió para profundizar el

esfuerzo de inversión y de transformación productiva; en otros, se utilizó principalmente para mantener un determinado nivel de consumo por la vía de las importaciones; y en países como Venezuela, Argentina y México, el financiamiento externo hizo posible una colosal fuga de capitales. Pero, en todos los casos, los nuevos financiamientos, más que forzar a una política determinada, se encuadraron en las estrategias de los distintos gobiernos.

Es así como los regímenes militares de los países del Cono Sur utilizaron deliberadamente la abundancia de recursos externos en el desmantelamiento del anterior esquema de desarrollo. Para dichos gobiernos, ese esquema estaba irremediablemente atravesado por tendencias socializantes que aumentaban la importancia de los sectores asalariados y del Estado, y que hacían confluir en este las diversas demandas económicas y sociales, «politizando» de inmediato todo reclamo económico. La política económica seguida utilizó el financiamiento externo para sobrevaluar la moneda nacional, incrementar las importaciones, desarrollar el sistema financiero privado –que resultó en gran medida especulativo–, y modificar la estructura del patrimonio y del poder económico interno. Esta política, combinada con una redistribución regresiva del ingreso, modificó radicalmente el peso relativo de los distintos actores económicos y sociales, aunque con el costo de una involución en la industrialización, especialmente en los sectores vinculados al mercado interno y a la inversión productiva.

En otros países en donde la transformación productiva se mantuvo pujante, los créditos externos sirvieron para profundizar la industrialización, manteniendo frecuentemente el Estado un rol director en la acumulación. El caso más notable fue el de Brasil, en donde gran parte de los fondos externos fueron canalizados por la banca local de desarrollo. El proceso allí producido contrastó en muchos aspectos con lo ocurrido en el Cono Sur: el rol del Estado y de sus empresas se acentuó, se mantuvo el valor real del tipo de cambio, se avanzó en la profundización de la industrialización y en la integración del aparato industrial, reduciendo notablemente la necesidad de importaciones, y surgió una fuerza sindical de importancia, principalmente a partir de la zona industrial de São Paulo. También en México, Colombia, Paraguay y Ecuador los flujos de recursos externos se asociaron a importantes esfuerzos de

desarrollo de la infraestructura y de la capacidad productiva[5].

Tampoco fue uniforme entre los países de la región la política frente al regreso de los capitales externos en la primera mitad de los años noventa. El renovado acceso al financiamiento externo fue utilizado en México y Argentina para establecer políticas antiinflacionistas basadas en la fijación del tipo de cambio nominal y en las importaciones baratas, y para financiar los crecientes déficits en cuenta corriente que generaron esas políticas. En Chile y Colombia, en cambio, se privilegió la defensa de un tipo de cambio real favorable para las exportaciones; y el Banco Central intervino en el mercado cambiario e introdujo trabas a la entrada de determinados capitales considerados especulativos.

A través de estas y otras situaciones y vicisitudes, se advierte la multiplicidad de políticas aplicadas en diferentes momentos y países, dentro de un mismo escenario internacional. Sin embargo, la prueba evidente de que la política económica neoliberal no es la única posible, la da lo ocurrido en la Argentina desde 2003. Es un caso paradigmático de abandono del modelo neoliberal y adopción de un modelo de economía mixta, de desarrollo económico con inclusión social. En el epílogo describimos sus rasgos fundamentales. Por suerte, hay vida después del neoliberalismo.

El inverso: la refutación

Este verso encierra un doble discurso: por una parte, explica que la política económica es inevitable, dadas las restricciones objetivas –especialmente de origen externo– que mencionamos; y, por la otra, plantea que esas restricciones no son realmente tales, ya que orientan al país exactamente adonde quiere ir, que es el desarrollo. Examinemos ambos razonamientos.

El verso parte, como vimos, de la definición de limitaciones que juzga evidentes y plantea las opciones de política en función de esas restricciones, sin considerar que la mayoría de ellas depende en gran medida del estilo de desarrollo en el que se insertan, o sea, de

los objetivos.

El verseador está encerrado en una argumentación circular. Pero, y esto lo señalamos en el reverso, plantear el carácter inevitable de determinadas orientaciones, dadas las restricciones externas que mencionamos y la configuración actual del poder económico, equivale a aceptar sin análisis explícito ni discusión un modelo de país, de economía y de distribución del ingreso; y a cristalizar la actual concentración de la riqueza, el ingreso y el poder. Donde hay inevitabilidad no hay elección. Los problemas que se plantean son entonces de gestión, no políticos: se trata de realizar lo mejor posible algo que es inexorable y que –en la visión de los neoliberales– solo se puede rechazar por irracionalidad o por ignorancia[6].

El segundo elemento del verso es un razonamiento que puede descomponerse así: i) todo desarrollo ha sido producto de políticas liberales; ii) el objetivo de nuestra política económica es el desarrollo; iii) por lo tanto, la única opción es la política liberal (o neoliberal). Aquí estamos frente a un nuevo sofisma, que consiste en postular como universal lo que se debe demostrar en el caso particular[7]. Se afirma que, en América Latina, el liberalismo ofrece una oportunidad de desarrollo, simplemente porque en todas partes es así. Es esta una petición de principio, una afirmación no demostrada, sobre la que sin embargo se pretende basar la política económica. No se detiene el argumento ni en un examen riguroso de los distintos elementos y políticas que han conducido al desarrollo en otros países, ni mucho menos en los problemas concretos de cada país de América Latina para examinar si se adaptan a la «receta universal».

El verso no solo trata de compatibilizar inevitabilidad con deseabilidad. Va más lejos, y afirma que el liberalismo es además la única vía del desarrollo. El verseador local no está solo al entonar esta estrofa, sino que se integra a un coro internacional en el que los solistas más destacados son los acreedores: cada vez que se refieren a las «reformas estructurales» que debemos implantar, cuyo contenido es invariablemente liberal, hablan de «los programas de ajuste orientados hacia el crecimiento», como si hubiera un solo tipo de programas con esa característica, y un solo tipo de

crecimiento concebible. El sofisma se rebate simplemente mostrando que lo que se postula como universal no es tal. Existen muchas políticas posibles que conducen al desarrollo, o más precisamente, a distintos tipos de desarrollo. Negar la posibilidad de esa diversidad vacía a la política económica –y a la política, sin más– de su esencia.

Como ya quedó dicho en el anverso, la formulación de la política económica tiene requisitos técnicos, pero es ante todo un acto político. Tanto los fines como los medios elegidos afectan de manera diversa a los distintos grupos de la población y a los intereses extranjeros, y modelan un determinado estilo de desarrollo, que nunca es único. Por consiguiente, jamás el responsable de una política económica puede equipararse al médico que atiende a un país enfermo, pues los médicos tienen una misión inequívoca: combatir la enfermedad. En cambio, una política económica debe actuar sobre una sociedad donde los intereses y el proyecto de desarrollo de los distintos grupos no son idénticos (y en algunos casos son opuestos), y puede actuar tanto destructiva como constructivamente para las mayorías.

Otros ingredientes del verso, tales como el pago de la deuda externa y la acción del capitán extranjero, se considerarán más detalladamente en otros capítulos de este recuento (véanse los capítulos IX y X).

El diverso: una posición alternativa

No se trata aquí de presentar un programa de política económica alternativo al neoliberal, sino de proponer otra forma de encarar la definición de la política económica. Puesto que, como se ha mostrado, este no es esencialmente un problema técnico, sino político, hay que empezar por definir los objetivos políticos (en particular, qué sectores sociales se desea beneficiar prioritariamente, y a cuáles se estaría dispuesto a perjudicar o a favorecer menos), entrando en las consideraciones «técnicas» para asegurar que se trate de un programa coherente y alcanzable.

Eventualmente, estas últimas consideraciones llevarán a reconsiderar algunos objetivos, dentro de una iteración en la que no se debe invertir la jerarquía de objetivos e instrumentos.

Esta combinación de objetivos e instrumentos diferirá, por consiguiente, en función del estilo de desarrollo que se siga. Dentro de la amplia gama de modelos económicos globales posibles, que se multiplican aún más si se consideran sus matices, pueden esquematizarse dos arquetipos: el neoliberal y el de homogeneidad social. La diferencia no solo consiste en la índole del crecimiento que sostiene cada uno y en la forma de instrumentarlo, sino sobre todo en la determinación del tipo de país al que se quiere llegar y en quiénes son los beneficiarios y los perjudicados en cada caso. Es difícil que estos modelos se apliquen puros; en la realidad, los distintos regímenes tienen dosis de ambos estilos, pero en definitiva predomina alguno.

En síntesis, se trata de determinar qué se produce, cómo, para quiénes y dónde. Cada uno de estos modelos tiene su «código genético», que se manifiesta no solo en la concepción general, sino también en la inserción externa, en los agentes económicos preponderantes, en el perfil industrial y agropecuario, en la política de ingresos y en la acumulación de capital.

La forma en que se resolverán los problemas básicos de cada país dependerá del modelo global que se adopte. A cada uno de ellos corresponde una estructura de poder económico y grupos sociales privilegiados o relegados; uno y otro tienen políticas sociales y económicas coherentes que les dan forma. Los esquemas sectoriales solo tienen sentido dentro de un planteo global. El neoliberalismo «segrega» políticas que corresponden a su visión de conjunto; y lo mismo ocurre con el modelo de desarrollo con inclusión social.

Un eventual replanteo de la política económica de los países latinoamericanos debe partir de la definición democrática y transparente del modelo de sociedad y de acumulación deseado, para luego adecuar los instrumentos, las metas inmediatas y las mediatas en función de un examen de viabilidad material, económica y política[8].

Una decisión ineludible para definir las líneas de ese modelo es a

qué grupos sociales se procurará beneficiar en prioridad, y a cuáles se está dispuesto a perjudicar en sus privilegios. No es posible gobernar «para todos» sin beneficiar a unos más que a otros y sin perjudicar a nadie, sobre todo si lo que está en juego es un estilo de desarrollo. La inmovilidad perjudica al postergado, y el cambio, al que pierde una ventaja. Modificar la distribución del ingreso y la estructura tributaria (por ejemplo, imponiendo impuestos sobre la riqueza y el consumo suntuario, y reduciendo impuestos sobre el consumo popular) tiene claros beneficiarios y perjudicados. Ordenar la recaudación impositiva afecta a los evasores; bajar la tasa de interés perjudica a rentistas y prestamistas, en tanto que reorientar el crédito hacia la pequeña empresa hace perder un privilegio a los grandes grupos empresariales y a las empresas multinacionales; dejar de pagar sobreprecios en las compras públicas perjudica a contratistas y a funcionarios corruptos; diferir el servicio de la deuda e instrumentar una condonación perjudica a los acreedores; y así los ejemplos podrían multiplicarse.

Ciertamente, muchos de los que se perjudicarían como miembros de grupos económicos y de presión se beneficiarían por otro lado, como integrantes de una sociedad más solidaria, justa y en crecimiento; pero por el momento no dan muchas muestras de poner los valores morales por encima de los financieros, ni la prosperidad en el largo plazo sobre las ganancias inmediatas.

[1] J. Tinbergen, Política económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 9.

[2] J. Tinbergen señala como un fin básico de la política económica la preservación de la paz internacional.

[3] A. F. Calcagno, «Una evaluación de las experiencias recientes de política cambiaria en Latinoamérica», Caracas, Revista Foros, Banco Central de Venezuela, mayo de 2003.

[4] Véase Cepal, «Transformación y crisis: América Latina y el Caribe 1950-1984», en Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe (LC/L. 332, Sem. 22/3), t. 1, Santiago de Chile, abril de 1985, autores P. Sáinz y E. Faletto. Los párrafos que

siguen retoman el análisis efectuado en ese documento y en P. Sáinz y A. F. Calcagno, «En busca de otra modalidad de desarrollo», Revista de la Cepal 48 (diciembre de 1992), Santiago de Chile.

[5] Véase P. Sáinz y A. F. Calcagno, op. cit., pp. 7 a 10.

[6] Véase J. Habermas, La technique et la science comme idéologie, París, Gallimard, 1973.

[7] «Incurrir en una petición de principio… consiste… en no demostrar el objeto en cuestión… Consiste en demostrar únicamente por sí misma una cosa que por sí misma no es evidente.» Véase Aristóteles, Tratados de lógica, México, Editoral Porrúa, 1982, pp. 137-138. J. Ferrater Mora ha enfatizado el carácter condicional del silogismo aristotélico, elemento este último que omite este sofisma. Para que el razonamiento fuera lógicamente correcto, debería empezar con «si todo desarrollo ha sido producto únicamente de políticas liberales…», lo que precisamente es lo que el verseador no demuestra. Véase J. Ferrater Mora, Diccionario de filosofía, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1971, t. II, pp. 668 y ss.

[8] Véase O. Varsavsky, Proyectos nacionales, Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1971.

Capítulo VI

Primero hay que agrandar la tarta y solo después repartirla

El anverso: la definición

Este verso es sin duda muy antiguo, y no parece existir lugar en el mundo en donde no haya sido recitado. Apela al sentido común de la gente que alguna vez hizo una tarta y debió luchar contra el apetito precoz de los niños. La metáfora se refiere a los procesos económicos de la producción (la elaboración de la tarta) y de la distribución del ingreso (el reparto entre los distintos grupos sociales de las porciones de la tarta), estableciendo la conveniencia de una secuencia temporal en la que primero se produciría y después se repartiría.

El enunciado supone así la posibilidad, y más aún la necesidad, de separar la producción de la distribución. Esta separación resulta imposible en la práctica. No se puede producir durante algún periodo de tiempo (un mes o un año, lo que tome confeccionar «la tarta») sin distribuir ningún salario, sin realizar pagos por las compras de insumos, ni cancelar impuestos, sin que cobren los jubilados, sin que los accionistas perciban dividendos ni los empresarios reciban ganancias; y es evidente que la distribución del ingreso resultante incide en las decisiones de producción.

Por otra parte, la separación entre producción y distribución es insostenible desde el punto de vista teórico, cualquiera sea la escuela económica o el autor que se tome. Cada cual a su manera, todos los grandes economistas estudiaron la relación entre ambas esferas, como instancias inseparables de una misma realidad (realidad que es llamada «proceso económico», «sistema de equilibrio» «circuito económico», según el autor). La misma contabilidad nacional toma al producto y a los ingresos como dos

definiciones de lo mismo: el «valor agregado». En definitiva, el verdadero problema económico consiste en dilucidar cómo las condiciones de la producción y de la distribución se determinan recíprocamente, no cómo pueden independizarse. Pero, como veremos, el verso es más sofisticado de lo que su lectura literal sugiere, pues apunta a una determinada distribución del ingreso.

Cuadro VI.1. América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogaresa, total nacional, 1990-2003 (porcentajes)

Países	Años	Ingreso promedio	40% de la población más pobre	20% siguiente	20% anterior	10% ahora 12% más rico
Argentina	1990	10,6	14,9	23,6	26,7	34,8
1999	12,5	15,4	21,6	26,1	37	
2002	8,1	13,4	19,3	25,3	42,1	
Bolivia	1989d	7,7	12,1	22	27,9	38,2
1999	5,7	9,2	24	29,6	37,2	
2002	6,1	9,5	21,3	28,3	41	
Brasil	1990	9,3	9,5	18,6	28	43,9
1999	11,3	10,1	17,3	25,5	47,1	
2001	11	10,2	17,5	25,6	46,8	
Chile	1990	9,4	13,2	20,8	25,4	40,7
2000	13,6	13,8	20,8	25,1	40,3	
2003	13,5	13,8	20,8	25,7	39,7	
Colombia	1994	8,4	10	21,3	26,9	41,8
1999	6,7	12,3	21,6	26	40,1	
2002e	7,2	11,9	22,2	26,8	39,1	
Costa Rica	1990	9,5	16,7	27,4	30,2	25,6
1999	11,4	15,3	25,7	29,7	29,4	
2002	11,7	14,5	25,6	29,7	30,2	
Ecuador	1990	5,5	17,1	25,4	27	30,5
1999	5,6	14,1	22,8	26,5	36,6	
2002	6,7	15,4	24,3	26	34,3	
El Salvador	1995	6,2	15,4	24,8	26,9	32,9
1999	6,6	13,8	25	29,1	32,1	
2001	6,7	13,4	24,6	28,7	33,3	

Guatemala	1989	6	11,8	20,9	26,8	40,6
1998	7,1	14,3	21,6	25	39,1	
2002	6,8	14,2	22,2	26,8	36,8	
Honduras	1990	4,3	10,1	19,7	27	43,1
1999	3,9	11,8	22,9	28,9	36,5	
2002	4,3	11,3	21,7	27,6	39,4	
México	1989	8,6	15,8	22,5	25,1	36,6
1994	8,5	15,3	22,9	26,1	35,6	
2000	8,5	14,6	22,5	26,5	36,4	
2002	8,2	15,7	23,8	27,3	33,2	
Nicaragua	1993	5,2	10,4	22,8	28,4	38,4
1998	5,6	10,4	22,1	27,1	40,5	
2001	5,9	12,2	21,5	25,7	40,7	
Panamá	1991	9,5	13,3	23,9	28,6	34,2
1999	12,2	14,2	23,9	26,8	35,1	
2002	11,9	14,2	25	28,2	32,7	
Paraguay	1990f	7,7	18,6	25,7	26,9	28,9
1999	6,2	13,1	23	27,8	36,2	
2000	6,2	12,9	23,5	26,4	37,3	
Perú	1997	8,1	13,4	24,6	28,7	33,3
1999	8,2	13,4	23,1	27,1	36,5	
2001	6,2	13,4	24,6	28,5	33,5	
República Dominicana	1997	8,5	14,5	23,6	26	36
2000	7,2	11,4	22,2	27,6	38,8	
2002	7,2	12	22,6	27	38,3	
Uruguaye	1990	9,3	20,1	24,6	24,1	31,2
1999	11,9	21,6	25,5	25,9	27	
2002	9,4	21,6	25,4	25,6	27,3	
Venezuela	1990	8,9	16,7	25,7	28,9	28,7
1999	7,2	14,6	25,1	29	31,4	
2002	7,1	14,3	24,9	29,5	31,3	

a Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

b Ingreso promedio mensual de los hogares, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

c Gran Buenos Aires.

d Ocho ciudades principales y El Alto.

e Total urbano.

f Área metropolitana de Asunción.

Fuente: Cepal, Panorama social de América Latina 2004, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los diferentes países.

La tendencia a la desigualdad se comprueba cuando se analiza la situación concreta de los países. Por ejemplo, en América Latina, la tarta estaba repartida de modo muy poco equitativo. Reiteramos la advertencia de que nos referimos al periodo neoliberal, de modo que no consideramos las cifras posteriores a 2003, ya que alrededor de esa fecha se produjo en la mayoría de los países el colapso o el abandono del neoliberalismo.

El cuadro VI.1 muestra la desigualdad de la distribución del ingreso en 18 países de América Latina. En primer término se advierte que, en promedio, hacia 2002 el 40% más pobre recibía cerca del 12% del ingreso total y que 38% del ingreso estaba destinado al 10% más rico. Naturalmente, existen diferencias significativas entre países; un indicador sintético de desigualdad cual es el coeficiente de Gini muestra que hacia esa fecha, entre los países más igualitarios, estaban Uruguay y Costa Rica, y entre los más desigualitarios, se contaban Brasil, Bolivia, Argentina, Honduras, Nicaragua y Colombia.

Además, la desigualdad se acentuó en la región entre 1980 y 1999,

en un proceso que en varios países (Argentina, Chile y Uruguay) se había iniciado durante los años setenta. En los tres mayores países –Brasil, México y Argentina–, el porcentaje del 10% más rico aumentó entre 8 y 11 puntos; y el que correspondió al 40% más pobre se deterioró en la mayoría de los países, incluyendo a los de mayor tamaño.

Otros indicadores, como la distribución funcional del ingreso, arrojan resultados similares: existió un deterioro importante de la parte de los asalariados, y a esa disminución correspondió un aumento sustancial de los pagos de factores al exterior y del excedente bruto de explotación recibido por los nacionales[1]. A partir de los años setenta, la caída de las remuneraciones de los asalariados como proporción del PIB es muy pronunciada en Argentina, Chile, México, Uruguay y Venezuela; varios de esos países se caracterizaban, hacia 1960 y 1970, por tener una distribución del ingreso relativamente igualitaria (véase el cuadro VI.2). Los pagos al exterior como porcentaje del PIB aumentan fuertemente como consecuencia del proceso de endeudamiento externo, sin que esto afecte en general la parte correspondiente a las ganancias de los empresarios nacionales que, por el contrario, en varios casos aumenta sensiblemente.

Cuadro VI.2. América Latina: remuneración de los asalariados (porcentajes del PIB a precios de mercado)

	1970	1980	1990	2000
Argentinaa	40,9	30,8	37,9	32,7b
Boliviaa	34	34,1	36	32,2c
Brasila	34,2	34,7	45,3	37f
Colombiaa	39,1	41,6	37,3	37,2c
Costa Rica	46,9	49,5	50,5	42,2d
Chile	42,7	38,1	33,8	40,1c
Guatemalaa	29,7	30,8	28,4	...
Honduras	41,4	46,3	48,8	...
Jamaica	50,1	50,9	39,6	48,3f

México	35,7	36,1	29,5	31,3
Paraguay	34,4	34,8	24,3	30,9
Uruguaya	45,8	30,8	35,5e	
Venezuela	40,6	41,4	30,7	32,3f

a Incluye parte del consumo de capital fijo.

b 1997

c 1999

d 1998

e 1987

f 2001

Fuente: Cepal, sobre la base de datos oficiales.

El verso

El verso, cuando afirma que la tarta no debe ser repartida en un primer momento, no está proponiendo la ausencia de toda distribución; propone (o justifica) un determinado tipo de distribución del ingreso, que sería acorde con la productividad marginal del trabajo, el capital y la tierra. En los países subdesarrollados, en los que abunda la mano de obra y escasea el capital, esa distribución se caracterizará por salarios bajos y una elevada rentabilidad del capital, y ello debe ser aceptado; naturalmente, esto no excluye que el gobierno se preocupe de los pobres y focalice en ellos el gasto social, pero eso es harina de otro costal.

Aun si esta distribución determinada por el mercado puede parecer adversa a los trabajadores, con este criterio hay que resistir las posturas «distribucionistas» que perturbarían el funcionamiento de la economía, la inversión y, en definitiva, el crecimiento. Los trabajadores deben aceptar sus remuneraciones, aun si son bajas, para que de este modo los empresarios y rentistas aumenten sus

ganancias, y enseguida sus ahorros, que finalmente serán invertidos para aumentar el producto (la tarta), el empleo y la productividad en la economía. Recién entonces existirá la posibilidad de ingresos superiores para todos. Es posible que la distribución, aun en este segundo momento, siga siendo desigual, pero el volumen físico de bienes y servicios (el «ingreso real») de los trabajadores habrá aumentado.

En síntesis, esta postura neoliberal se opone a las políticas de redistribución del ingreso, descalifica como demagógicos a los políticos que las proponen y considera que los trabajadores y jubilados que reclaman aumentos están, sin saberlo, atentando contra sus propios intereses. El verso reafirma la vigencia del mecanismo del mercado en la distribución del ingreso y advierte que pretender vulnerarlo en nombre de la justicia social generaría distorsiones al sistema de precios y de incentivos, que a la postre llevará a «distribuir pobreza», ya que el ingreso (la tarta) disminuirá.

El reverso: quiénes están detrás del verso

A este verso lo recitan los gobiernos y los representantes (y «comunicadores») de las clases altas en épocas en las que se acentúa la concentración del ingreso y de la riqueza en reducidos grupos sociales, mientras la mayoría de la población sufre una caída en su nivel de vida. Es cierto que no siempre exponen abiertamente este razonamiento en los términos económicos que acabamos de usar. En sus mensajes masivos con fines didácticos, rara vez desarrollan todo el argumento. Prefieren quedarse en la falsa evidencia de repostería, que parece más acorde con un sentido elemental de justicia: al sugerir que nadie meterá mano a la tarta antes de terminada su cocción (lo que, como vimos, no solamente es falso en la práctica, sino que es absurdo desde el punto de vista teórico), dan la impresión de que el esfuerzo es de todos por igual.

Es importante destacar la función didáctica que adquiere este verso. Para que la gente simple entienda que lo que le conviene realmente

es tener paciencia y confiar en que la prosperidad ajena es condición necesaria para la propia, se recurre a distintas metáforas. Una es la conocida en algunos países como la «tesis del chorreo»: es cierto que las clases altas están en la abundancia y las bajas desprovistas, pero el «agua» que abunda arriba necesariamente desbordará y fluirá hacia abajo; para países con tradición de agricultura de riego como los andinos, esta «ley económica» debiera ser tan evidente como la ley de la gravedad. En la Europa racionalista y preocupada por el desempleo, esta tesis fue honrada con el nombre de «Teorema Alemán», enunciado por Helmut Schmidt en su famosa frase: «Las ganancias de hoy son las inversiones de mañana y los empleos de pasado mañana»; corolario del teorema: «No hay que pedir aumentos salariales, o las ganancias disminuirán, y aumentará el paro». Quod erat demonstrandum.

Tan importante es esta función docente que se abocan a ella incluso los grandes popes de la economía mundial. El entonces director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, Sr. Michel Camdessus, afirmó que «el obstáculo mayor para el progreso es el analfabetismo económico. Cuando el ciudadano no sabe cómo funciona la economía o sabe realmente poco, entonces cualquier populismo, cualquier tontería, puede llegar a mayoría. Y ustedes saben el costo de los errores de política económica en términos de calidad de vida humana»[2]. Si el desconocimiento de los simples ciudadanos produce esos efectos, pueden deducirse fácilmente las consecuencias de la incultura económica de quienes dirigen instituciones que dictan la política económica de los países, como son el FMI y el Banco Mundial[3].

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

Este verso pretende cristalizar una distribución regresiva del ingreso. Promete el paraíso para más adelante, pero en esta etapa (tal vez en esta vida) hay que sacrificarse. Se crean así falsas expectativas –o se justifica la resignación– sobre la base de un presunto funcionamiento económico. No es cierto que menores salarios necesariamente generen mayores inversiones; producen, sí,

mayores ganancias empresariales en el corto plazo; pero el comportamiento del empresario puede llevarlo según le convenga en ese momento, a invertir, a especular o a consumir. El decenio de 1980 se caracterizó en Latinoamérica por una fuerte caída de la inversión, pese al drástico descenso del salario real, o acaso, en parte, debido a él. En efecto, debe considerarse que se puede caer en círculos viciosos de depresión por la falta de mercado interno; y, en todo caso, aun si es factible en algunos casos y por cierto tiempo el crecimiento con desigualdad, nunca el «agua» llega a los más pobres.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

En el análisis acerca de las relaciones entre equidad y desarrollo, se discute si son dos variables independientes o están vinculadas, y en ese caso, si la equidad favorece o entorpece el desarrollo. Asimismo, entre quienes sostienen que son compatibles entre sí, hay quienes afirman que la equidad es una consecuencia del desarrollo, y quienes insisten en que constituye un requisito previo para lograrlo.

La opinión neoliberal, como ya se señaló, considera la equidad como una interferencia molesta y a veces nociva para el desarrollo; por su misma naturaleza, se trata de dos hechos económicos y sociales separados, que no deberían mezclarse. Recién en una segunda etapa, cuando el desarrollo haya rendido sus frutos, «por goteo» se difundirán sus beneficios y todos estarán mejor, lo que no quiere decir que la sociedad será necesariamente más equitativa.

Esta posición neoliberal ha sido desmentida por los hechos, en especial por lo ocurrido en varios países asiáticos. Allí se ha planteado la equidad como un requisito para el desarrollo. En un estudio publicado por el Overseas Development Council de Washington[4], en el que se examina lo ocurrido en los países «de altos resultados» del sudeste de Asia, se comprueba que, antes del boom, existían allí elevados grados de educación y de igualdad económica (medida por la distribución del ingreso y la propiedad de la tierra), en comparación con otros países subdesarrollados. Esta

equidad reflejaba las condiciones y las políticas económicas del área, en especial las reformas agrarias de Japón, Corea del Sur y Taiwán, que son anteriores a 1960. En todos estos países, la mejor distribución del ingreso, entre otras ventajas, proveyó mercados a los procesos locales de industrialización. En ese estudio, se reproducen los coeficientes de concentración del ingreso y de la propiedad (coeficientes de Gini) vigentes alrededor de 1960, es decir, en el periodo previo al de crecimiento sostenido (véase el cuadro VI.3).

Cuadro VI.3. Indicadores de distribución del ingreso y de la propiedad de la tierra, en países del sudeste de Asia y de América Latina (alrededor de 1960)

	Coef. de Gini* para el ingreso	Coef. de Gini para la tierra
Corea del Sur	0,34	0,39
Hong Kong	0,49	…
Indonesia	0,33	…
Japón	0,40	0,47
Malasia	0,42	0,47
Singapur	0,40	…
Tailandia	0,41	0,46
Taiwán	0,31	0,46
Promedio no ponderado	0,39	0,45
Argentina	0,44	0,87
Brasil	0,53	0,85
México	0,53	0,69
Promedio no ponderado	0,50	0,80

▪

* El coeficiente de Gini es un índice de concentración que varía entre 0 (igualdad absoluta, en la que cada individuo dispone de la misma cantidad de ingreso, riqueza, etc.) y 1 (desigualdad absoluta en la que un solo individuo acapara la totalidad de lo que se distribuye).

Fuente: D. Rodrik, «King Kong Meets Godzilla: the World Bank and the East Asian Miracle», en A. Fishlow et al., Miracle or design? Lessons from the East Asian experience, Washington, DC, Overseas Developing Council, 1994, p. 18.

En el citado trabajo, se estimó econométricamente que los niveles de educación y la estructura de distribución del ingreso y de la tierra explicaban más del 50% de la variación de las tasas de crecimiento en la muestra ($R^2 = 0{,}53$); y que esas condiciones iniciales jugaron un rol importante en la determinación de las elevadas tasas de inversión. En cuanto al valor estimado de la tasa de crecimiento, tomando como únicas variables explicativas los coeficientes de distribución y la tasa de escolaridad hacia 1960, este reproduce casi exactamente el crecimiento efectivo: «Alrededor del 90% o más del crecimiento de Corea del Sur, Taiwán, Malasia y Tailandia pueden imputarse a los extraordinariamente altos niveles de enseñanza primaria y de igualdad existentes hacia 1960. La proporción correspondiente a Japón es de alrededor de tres cuartos, porque su tasa de inversión no podía predecirse en sus condiciones iniciales». Y se concluye: «una vez que se toman en cuenta los niveles iniciales de escolaridad e igualdad, no parece haber nada milagroso en la experiencia de crecimiento de los países de alto rendimiento del sudeste de Asia»[5].

En síntesis: los gastos que se deriven hacia la educación, y la asignación de recursos para lograr una mayor equidad, no constituyen una carga para el desarrollo, como lo sentencia el verso neoliberal, sino su verdadera plataforma de lanzamiento. Son un requisito, no un obstáculo.

A su vez, la experiencia latinoamericana durante el neoliberalismo comprueba la desigualdad en la distribución del ingreso y de la tierra (que ya ha sido expuesta en los cuadros citados), así como su agravación, a partir de 1980, y en algunos países, aún antes. ¿Significó esto un aumento de la inversión y una subsiguiente aceleración del crecimiento? Es obvio que no. La tasa de inversión de la región (más precisamente, la formación bruta de capital fijo), que era de 25,8% del PIB en 1980, cayó a 18,4% en 1990 y se mantuvo por debajo de 20,0% en promedio durante el decenio de los noventa, pese a que había cesado la transferencia de recursos hacia el exterior y que, por lo contrario, afluyeron cuantiosos capitales hasta 1998. En 2003, la tasa de inversión estaba en un mínimo histórico de 17,9% del PIB. En cuanto al crecimiento económico, hubo una caída del producto regional por habitante del 9% entre 1980 y 1990, y en 2003 el producto por habitante era apenas un 2% superior al de 1980[6].

Es claro que la depresión económica de los años ochenta obedeció a un conjunto de factores, el más obvio de los cuales es la transferencia negativa de recursos asociada a la deuda externa; en modo alguno se pretende aquí achacar la entera responsabilidad de la crisis de los años ochenta a la creciente desigualdad distributiva. Sin embargo, como mínimo, hay que admitir que el reparto inequitativo de la «tarta» no impidió que esta se redujera; pese a los pagos externos, las ganancias empresariales se mantuvieron o incluso progresaron como porcentaje del PIB, y, no obstante, cayó la tasa de inversión. Además, hay argumentos que sugieren que, por lo contrario, la concentración del ingreso coadyuvó a la depresión, al reducir el mercado interno por una parte y al potenciar los comportamientos especulativos de quienes concentraban los recursos financieros, por la otra.

También se ha podido comprobar que la productividad del trabajo puede aumentar fuertemente, sin que ello se traduzca en incrementos salariales. En el caso de Argentina, según cifras oficiales, la productividad por hora trabajada en la industria aumentó entre 1975 y 1987 un 38%, en base a un estancamiento productivo y a una caída del empleo. De acuerdo con la teoría de la tarta, las remuneraciones deberían subir; sin embargo, el salario industrial cayó en el mismo lapso 21% en términos reales. Más

tarde, entre 1990 y 1994, la productividad por hora trabajada volvió a aumentar en la industria en casi un 40%, combinando un crecimiento del producto con un estancamiento de las horas trabajadas; tampoco entonces los salarios industriales aumentaron en términos reales, sino que se mantuvieron a un nivel que es 10% inferior al de 1980 y 30% menor al del promedio 1970-1975. Esa tendencia continuó entre 1995 y 2001, con una subida de la productividad de 24,9% y una caída de los salarios reales de 3,6%; y se revirtió entre 2001 y 2005, con aumentos de la productividad de 8,1% y del salario real de 9,9%[7].

El inverso

Como vimos, en una primera lectura el verso parece afirmar la necesidad de una secuencia, de una separación temporal entre producción y distribución, lo que es imposible en la práctica e inconsistente en la teoría. Esa lectura es engañosa, puesto que sugiere que el verso le otorga una preeminencia a la producción sobre la distribución, cuando en realidad hace lo contrario: afirma que una determinada distribución es funcional al mayor crecimiento de la producción. Esta preeminencia lógica de la distribución sobre la producción fue desarrollada rigurosamente por Marx, quien planteaba que la distribución, antes de serlo de productos, lo es de instrumentos de la producción y de tipos de trabajo; y que, como marco social, la distribución determina la producción[8].

Ahora bien, una vez establecida la idea de que la forma en que se reparte la «tarta» determina en gran medida el proceso de su elaboración, surgen las diferencias en cuanto a la conveniencia o inconveniencia de la equidad distributiva. Ya hemos expuesto cómo desde la óptica neoliberal la preocupación principal es que las ganancias de los empresarios y los capitalistas sean suficientes para permitirles ahorrar y para incitarles a invertir. De allí la propuesta de reducir las demandas salariales y la presión impositiva, planteo central de la «economía de la oferta» que exaltó el reaganismo. Esta concepción subestima la importancia de una demanda sostenida para el proceso de crecimiento.

En efecto, en una economía mercantil, la casi totalidad de lo que se produce se destina a la venta: casi nadie consume solamente lo que produce por sí mismo. El principio de la demanda efectiva[9] hace depender el nivel de la producción de las perspectivas de ventas: los empresarios no producen si no podrán vender, y no invierten si no esperan aumentar sus ventas. En esta óptica, la inversión no depende de un ahorro constituido con anterioridad, ya que el ahorro se va generando a medida que, gracias a la inversión, se expande el producto. De lo que no puede prescindir un proceso de acumulación de capital y de desarrollo nacional es de una expansión de la demanda, que a su vez está determinada en gran medida por una distribución progresiva del ingreso.

La oposición de estas dos concepciones, la de la «economía de la oferta» y la de la «demanda efectiva», exterioriza lo que para Marx era un problema característico del capitalismo, esto es: la contradicción entre las condiciones de la generación de la plusvalía y las de su realización. En otros términos, una distribución inequitativa favorece la generación de plusvalía, pero entorpece su realización. Así, un capitalista se beneficia individualmente pagando bajos salarios, pero la clase capitalista en su conjunto puede perjudicarse si ese comportamiento se generaliza, ya que se encontrará sin mercados suficientes, caerán las ventas y/o los precios, y finalmente también las ganancias, en el marco de una crisis de superproducción o subconsumo. En cambio, si existe un acuerdo para expandir de manera concertada los ingresos de los trabajadores (que constituyen la mayoría de la población), será posible para los empresarios aumentar la masa de sus ganancias aunque los márgenes sobre cada unidad producida sean menores, simplemente porque expanden sus ventas (y esto sin considerar las ganancias de productividad que permite la producción en escalas mayores).

Esto fue cabalmente entendido en los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial. Para no repetir la crisis de sobreproducción de los años treinta, los gobiernos incorporaron masivamente a los asalariados al consumo de bienes industriales. Los empresarios realizaban importantes inversiones de largo plazo y lograban fuertes aumentos de la productividad con la producción de masa porque sabían que podrían vender, ya que los ingresos de los

asalariados crecían con rapidez, tanto por mejores salarios como por el gasto social (asignaciones familiares, cobertura de salud, educación gratuita, jubilaciones, etc.). En otras palabras, gracias a un acuerdo social con fuerte participación estatal, esos países lograron coordinar dinámicamente las condiciones de la producción y de la distribución, dentro de un sendero de crecimiento rápido y sostenido[10].

No se pretende afirmar con esto que es absolutamente imposible crecer en un marco de inequidad social. En países grandes, como Brasil e India, ha sido posible por largos periodos mantener un notable crecimiento, pese a que parte considerable de la población no estaba plenamente incorporada al consumo moderno. Allí fue suficiente con el consumo de las clases medias y altas, además de las exportaciones, para permitir una acumulación y un crecimiento.

Lo que se pretende demostrar es: 1) la inequidad no es una condición necesaria para crecer: los estilos de desarrollo equitativos son viables. Por consiguiente, el problema es más cualitativo que cuantitativo: la discusión debe centrarse en qué tipo de desarrollo se desea, no en el falso dilema de «crecer con desigualdades o distribuir pobreza»; y 2) de manera cada vez más clara, aparece que la equidad es un factor que favorece el desarrollo, incluso desde el estricto punto de vista cuantitativo, que no es el más importante.

Ambos puntos, que ya estaban presentes en los trabajos de Fernando Fajnzylber[11], empiezan a ser reconocidos incluso en medios tradicionalmente apegados a la ortodoxia económica. En particular, un trabajo del Banco Mundial que analiza el desarrollo exitoso en Asia del Este, destaca los bajos niveles de inequidad de esos países, y afirma que una de las claves del éxito económico es el principio del «crecimiento compartido», es decir, que la distribución de los frutos del crecimiento no se haya postergado hasta el momento en que las clases altas dejen «chorrear» algo de prosperidad hacia abajo. Por el contrario, ese trabajo reconoce la importancia de las reformas agrarias y de otras medidas redistributivas que constituyeron el marco inicial de esas experiencias de desarrollo[12]. Asimismo, la revista The Economist ha reseñado varios trabajos estadísticos en los que se muestra que los países en los que el producto y la productividad crecen más

rápidamente son los que tienen las distribuciones de ingresos más equitativas[13].

La mayor equidad brinda ventajas importantes para el desarrollo. Así, ofrece un mercado para la producción local y hace posible el desarrollo de un esquema de producción de masas en los países más grandes y en los que integran mercados subregionales. En cambio, una distribución desigualitaria promueve en las elites la imitación de las normas de consumo de los ricos de los países desarrollados, lo que puede generar o bien estructuras productivas ineficientes (pues son incapaces de alcanzar escalas significativas para un mercado tan exiguo), o bien un esquema de exportación de productos primarios y de importación de bienes de consumo de lujo.

Otro ámbito en donde la equidad favorece el desarrollo es el relativo a la propiedad rural. Una distribución de la tierra que elimine la estructura del latifundio-minifundio permite superar tanto la inviabilidad de explotaciones demasiado pequeñas como los comportamientos rentistas de las oligarquías que, satisfechas con un determinado ingreso, tienden a descuidar la productividad y la tecnificación del agro.

Otra de las ventajas se refiere a que uno de los elementos constitutivos de la equidad, como es el amplio acceso a servicios sociales como la educación y la salud, además de constituir una «distribución secundaria del ingreso» que beneficia a grandes sectores de la población, es un factor determinante para la aptitud productiva y competitiva de las naciones. Más aún, la transición que se está operando desde el «paradigma tecnológico» fordista a los nuevos modelos que se desarrollaron en Japón, Suecia y Alemania[14], hace cada vez más importante la capacitación de la mano de obra y su participación creativa dentro de las empresas, participación que representa otro elemento de equidad, esta vez de carácter social y político. Así, dentro mismo de las empresas, la competitividad requiere grados crecientes de equidad.

Ello es aún más crucial cuando se considera a la sociedad en su conjunto. Uno de los principales requisitos del desarrollo es la paz social, que en gran parte depende de la justicia social. La participación en las decisiones y la distribución más equitativa del

ingreso facilita el consenso social, y constituye así un requisito de los procesos democráticos; y en el plano económico es fundamental para dar viabilidad a un proceso de acumulación.

El diverso: una posición alternativa

Oponer justicia social y desarrollo significa plantear una falsa antinomia. Por lo pronto, no existe el desarrollo, sino distintas modalidades posibles, y ya hemos visto los resultados de la que pretende basarse en una injusta distribución del ingreso. Impulsar la recuperación del salario, de las jubilaciones y del gasto social no es solamente responder a un problema moral o social: es un elemento central de una estrategia de desarrollo orientada a satisfacer las necesidades de la población y a industrializar o reindustrializar los países. Es dar un mercado interno dinámico a los productores nacionales, impulsando la reactivación de la actividad y de las inversiones. Naturalmente, este elemento debe ser acompañado por otras medidas, relacionadas en especial con el sector financiero, el estatal y el comercio exterior. Hay que ocuparse simultáneamente de las condiciones de la demanda y de la oferta de bienes y servicios. Modificar las pautas de la distribución del ingreso no es pues una condición suficiente, pero sí es absolutamente necesaria para el desarrollo armónico.

Así se lo entiende en los esfuerzos que se realizan para lograr un desarrollo en el que converjan el crecimiento y la equidad. Con esta orientación, la Cepal consideraba como la tarea primordial y común a todos los países latinoamericanos

la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. Mediante esta transformación, se pretenden crear nuevas fuentes de dinamismo que permitan cumplir algunos de los objetivos de una concepción actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear

condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población[15].

[1] Véase P. Sáinz y A. Calcagno, «En busca de otra modalidad de desarrollo», Revista de la Cepal 48 (diciembre de 1992), Santiago de Chile.

[2] Véase «Disertación del director ejecutivo del FMI, M. Camdessus, ante empresarios cristianos», Buenos Aires, 30 de agosto de 1994 (Página 12, Buenos Aires, 31 de agosto de 1994, p. 13).

[3] Un ejemplo dramático de esa ineptitud e ignorancia económica es la actitud del FMI y el Banco Mundial durante el periodo en el cual los países latinoamericanos contrajeron su deuda externa. En ese momento, ambos organismos elogiaron y estimularon el endeudamiento. Por ejemplo, el FMI sostenía que «muchos países deudores, no obstante el aumento de los costos reales del crédito, ganaron un tiempo valioso para la adaptación y el ajuste a través de la continuación del préstamo internacional en gran escala por parte de las instituciones financieras privadas» (International Monetary Fund, Annual Report of the Executive Board for the financial year ended April 30, 1981, Washington, DC, 1981, p. 2). A su vez, el Banco Mundial afirmaba que «a pesar del incremento de la deuda agregada, varios indicadores de endeudamiento han permanecido aceptables. […] La mayor parte de la deuda es debida por relativamente pocos países, la mayor parte de los cuales tienen buenas perspectivas de crecimiento y un manejo económico relativamente sólido» (Banco Mundial, World Development Report, 1979, Washington, DC, p. 29).

[4] Véase A. Fishlow et al., Miracle or design? Lessons from the East Asian experience, Washington, DC, Overseas Development Council, 1994.

[5] Véase D. Rodrik, «King Kong Meets Godzilla: the World Bank and the East Asian Miracle», en A. Fishlow et al., op. cit., pp. 15 a 26.

[6] Cepal, Estudio Económico de América Latina y el Caribe y

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, varios números.

[7] Argentina, Ministerio de Economía y Producción, Centro de Estudios para la Producción, Síntesis de la economía real, Buenos Aires, varios números.

[8] «Si se consideran las sociedades globales, de cierta manera la distribución parece preceder y aun determinar a la producción: aparece casi como un hecho preeconómico. […] Siguiendo la concepción más simplista, la distribución aparece como distribución de productos, y de este modo más alejada y casi independiente de la producción. Pero antes de ser distribución de productos, es: 1) distribución de los instrumentos de producción, y 2) repartición de los miembros de la sociedad entre los diversos géneros de producción, lo que es una definición más amplia de la misma relación (subordinación de los individuos a determinadas relaciones de producción). La distribución de los productos no es manifiestamente más que el resultado de esta distribución que está incluida en el mismo proceso de producción y determina la estructura de la producción» (K. Marx, Oeuvres, Économie, 1, París, Editions Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1963, pp. 249 y 250).

[9] Este principio fue formulado por M. Kalecki y J. M. Keynes. Véanse sus respectivos trabajos: Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, y Teoría General del empleo, la moneda y el interés, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1992, edición original de 1936.

[10] M. Aglietta llamó «fordismo» a esta forma de organización (o de «regulación») económica, en Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des États Unis, París, Calmann-Levy, 1976.

[11] F. Fajnzylber, Industrialización en América Latina: de la «caja negra» al «casillero vacío», Cuadernos de la Cepal, n.° 60, Santiago de Chile, 1989.

[12] «Corea del Sur y la provincia china de Taiwán llevaron a cabo amplios programas de reforma agraria; Indonesia aumentó los ingresos rurales a través de políticas de precios para el arroz y los

fertilizantes; Malasia introdujo programas explícitos de repartos patrimoniales para mejorar la situación de la etnia malaya respecto de la privilegiada etnia china; Hong Kong y Singapur emprendieron programas públicos masivos de vivienda; en varias economías, los gobiernos apoyaron las cooperativas de trabajadores y establecieron programas para favorecer a las pequeñas y medianas empresas.» Véase Banco Mundial, The East Asian Miracle, Economic growth and public policy, Nueva York, Oxford University Press, 1993, pp. 13 y 14.

[13] Véase The Economist del 5 de noviembre de 1994, pp. 19 y 33. Esta evidencia no lleva a la línea editorial de la revista a conclusiones igualitaristas: «La desigualdad económica es una parte necesaria del crecimiento, y las épocas de creciente desigualdad coinciden frecuentemente con cambios inusualmente rápidos»; sin embargo, advierte que «los gobiernos pragmáticos no deben cerrar los ojos frente al peligro cuando la desigualdad crece rápidamente», poniendo en peligro al sistema social.

[14] Véase R. Boyer y J.-P. Durand, L'après-fordisme, París, Syros, 1993.

[15] Véase Cepal, Transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, 1990, p. 9.

Capítulo VII

Ante todo, hay que hacer el ajuste

El anverso: la definición

Primero es necesario discernir qué es el ajuste. Entre las acepciones del verbo «ajustar» enunciadas por el Diccionario de la Real Academia, las que más se adecuan a nuestro verso son: «conformar, acomodar una cosa a otra, de suerte que no haya discrepancia entre ellas», y también «arreglar, moderar». La palabra adopta con frecuencia un contenido normativo: se ajusta algo desquiciado, como una máquina que funciona mal. Su misma etimología (el latín ad iustus) hace referencia a lo justo; ajustar sería conformar algo a una norma «justa».

En economía (especialmente para la escuela neoclásica), esa norma es el equilibrio en los mercados: el ajuste sería el paso de una situación de desequilibrio (discrepancia entre oferta y demanda) a otra de equilibrio (igualdad de ambos términos). Pero la cuestión no se agota allí: hay que definir el o los mercados en los que se debería lograr el equilibrio, precisar cómo se lo realizaría, y sobre qué sectores sociales recaerían los eventuales costos del proceso de ajuste. Resulta totalmente insuficiente hablar de «el ajuste»: hay muchos tipos posibles. Es así como se hablará de ajuste recesivo o expansivo, regresivo o progresivo, coyuntural o estructural, automático o derivado de la acción del gobierno, gradual o «de shock», etc. A medida que avancemos en la discusión, habrá que distinguir también entre ajuste deseable e indeseable.

En segundo lugar, lógicamente, se debería saber qué es lo que ajusta. La respuesta «todo» solo es aceptable en el mundo ideal del equilibrio general, en el que gracias a la competencia perfecta (que supone atomización de todos los agentes, información perfecta, completa flexibilidad de precios, movilidad total y sin costo de los

factores de producción, etc., etc., etc.), todos los mercados alcanzan el equilibrio al mismo tiempo. En la práctica, determinar qué se pretende ajustar es una de las principales definiciones de la política económica. No basta con decir que se quieren restablecer «los grandes equilibrios macroeconómicos»: hay que explicar cuáles son.

Se asocia habitualmente «el ajuste» al equilibrio externo y fiscal. ¿Pero por qué no privilegiar el ajuste del mercado de trabajo, eliminando el desempleo? ¿O ajustar la producción real a la potencial, si hay capacidad instalada ociosa? ¿O ajustar el consumo popular a una norma mínima? ¿O la distribución del ingreso actual a una distribución deseable? Pero aún limitándonos a las cuentas externas y fiscales, el «equilibrio» puede querer decir cosas muy diferentes. No es lo mismo tratar de equilibrar el balance comercial (exportaciones e importaciones), el balance corriente (agregando el pago de intereses y utilidades y las transferencias corrientes) o el balance global de la balanza de pagos, que incluye también los flujos de capitales. Ni tampoco equilibrar las cuentas fiscales primarias o las globales (incluyendo pagos de intereses), las cuentas del gobierno central, las del gobierno general (incluyendo provincias y municipios) o las del sector público (incluyendo empresas públicas y Banco Central).

No se trata de meros tecnicismos: si por equilibrio externo se entiende la igualdad de exportaciones e importaciones, entonces solo se pagan intereses, amortizaciones y utilidades en la medida en que se recibe financiamiento externo; en otras palabras, no hay transferencia neta de recursos al exterior. En cambio, si la norma aceptada es el «equilibrio de la cuenta corriente», se pagarán íntegramente los intereses y las utilidades con recursos propios. En el caso del «equilibrio fiscal», se trata de definir en qué sector o región se combate un déficit o se procura un excedente, cuánto de los ingresos corrientes se destina al pago de la deuda pública, o si se logra transitoriamente «el equilibrio» liquidando el patrimonio nacional.

Pero no basta con saber qué significa ajustar y qué es lo que se ajusta. Además, debe determinarse cómo se realiza el ajuste. Ajuste automático sería el que realizan espontáneamente las fuerzas del mercado, a través del mecanismo de precios. Empero, se habla

generalmente de «el ajuste» refiriéndose a la decisión de reducir determinados desequilibrios con medidas de política económica. Resta por ver si se lo logra disminuyendo gastos y/o aumentando ingresos: en un caso será normalmente un «ajuste recesivo»; en el otro, puede ser expansivo. Y también hay que determinar qué gastos se recortan y qué ingresos se incrementan: por ejemplo, ¿se reducirán el gasto social, la inversión pública, los subsidios (y cuáles), y/o el pago de intereses? ¿Se aumentará la recaudación de impuestos sobre el consumo popular, sobre el consumo sofisticado, sobre la renta o sobre el patrimonio? ¿Se privilegiará la reducción de la evasión, o se decretarán amnistías y blanqueos? De estas y otras decisiones análogas dependerá que el ajuste en cuestión sea socialmente regresivo o progresivo.

La formas y variedad de los ajustes no se detienen allí. También es necesario distinguir entre el ajuste coyuntural y el estructural. En el primer caso, se busca estabilizar la economía; en el otro, cambiar su lógica de funcionamiento. El «ajuste estructural» no persigue un equilibrio circunstancial en determinados mercados, sino que procura modelar la estructura económica siguiendo un modelo teórico. El «ajuste» toma un alcance mucho mayor. Con más razón aún que cuando se trata de un mero «ajuste coyuntural», podría esperarse una gran variedad de ajustes estructurales posibles: existen tantas propuestas de ajustes estructurales como proyectos de estilos de desarrollo hay. Sin embargo, son los neoliberales quienes parecen haber registrado esa marca: el «ajuste estructural» es el nombre que ha adoptado en Latinoamérica el proyecto de instaurar durablemente el modelo socioeconómico neoliberal. Una de las consecuencias esperadas del «ajuste estructural» (marca registrada) es, ciertamente, que la economía reaccione con más rapidez a eventuales shocks que produzcan desequilibrios, aumentando la importancia del «ajuste automático» a través del libre juego de las fuerzas de mercado. Pero esto solo sería un corolario, y no el más importante.

El verso

El actual pensamiento neoliberal descalifica al anterior modelo de desarrollo, receta nuevas políticas económicas, diseña esquemas de ajuste coyuntural y estructural, y programa su aplicación.

En primer lugar, el verso afirma que desde mediados del siglo xx, o aún antes, Latinoamérica ha seguido un camino equivocado en su estrategia de desarrollo. El resultado fue la constitución de economías excesivamente cerradas y con una injerencia indebida del Estado en la economía, de sesgo populista. Existió un gasto público excesivo y un déficit fiscal crónico, financiado generalmente con emisión monetaria. Además, se practicaron políticas distribucionistas que, junto al gasto público, generaron un exceso de demanda. Se desembocó así en situaciones de inflación elevada y de desequilibrio de la balanza de pagos. En efecto, el exceso de demanda interna desalentó las exportaciones y favoreció las importaciones.

Asimismo, muchas veces se atrasó el tipo de cambio para mejorar artificialmente los ingresos salariales (dado que en el consumo popular inciden muchos bienes exportables o importados), lo que agravó aún más la tendencia crónica al desequilibrio externo. Este se financiaba con endeudamiento externo, hasta el momento en que ya no era posible (por ejemplo por causa de un shock externo), y se desencadenaba una crisis de balance de pagos. Las economías desnudaban entonces sus rigideces estructurales, y debían soportar procesos de ajuste mucho más difíciles y dolorosos que si hubieran contado con la rapidez de respuesta de una economía abierta, liderada por el empresariado privado.

Tales características básicas habrían motivado la alternancia de periodos de crecimiento desequilibrado y de ajustes recesivos. Explicarían también la profundidad de la crisis de la deuda de los años ochenta: en América Latina fue mucho más severa que en el sudeste asiático, en donde –según los neoliberales– las economías serían más abiertas y con menor incidencia del Estado.

Ante esta realidad, ¿cuáles serían los remedios?

Frente a la emergencia, afirma el verso, hay que ajustar las cuentas externas y fiscales, tomando valerosamente medidas que pueden resultar impopulares, pues en un primer momento tienden a

profundizar la recesión y el desempleo y a agravar la inflación.

Las decisiones que hay que adoptar son la reducción del gasto fiscal, a través de la caída del salario real de los empleados públicos y de las jubilaciones, de la eliminación de los subsidios y de la racionalización de los gastos de capital (suprimiendo las inversiones «de prestigio» y difiriendo en lo posible las otras). Asimismo, hay que mejorar la percepción impositiva. La política monetaria debe hacerse más estricta, subiendo la tasa de interés. Así se alentará el ahorro y se moderará el gasto. En cuanto al sector externo, por lo general será necesaria una devaluación, aun si en lo inmediato puede acelerar la inflación y redistribuir regresivamente los ingresos.

Estas medidas, buenas y necesarias en sí mismas –asegura el verso–, son además un requisito para obtener el financiamiento externo necesario para superar el trance. En efecto, se habrá cumplido con el paquete estándar del Fondo Monetario Internacional (FMI), que para desembolsar determinados préstamos pone condiciones de política económica a los países; y es sabido que el acuerdo con el FMI actúa como catalizador para recuperar el acceso al crédito internacional.

Según el verso, estas serían soluciones transitorias; pero -afirman sus seguidores- lo esencial es solucionar el problema de fondo. No basta ya con recurrir a ajustes coyunturales destinados a absorber un déficit externo circunstancial y a reducir el desbalance fiscal y la inflación. Hay que realizar un ajuste estructural que cambie las reglas del juego, eliminando los desequilibrios crónicos de los sectores externo y fiscal, y estableciendo las bases de un crecimiento económico acelerado.

En el terreno fiscal, no son suficientes las medidas de corto plazo que fueron enunciadas. Del lado del gasto, hay que reducir el tamaño y la injerencia del Estado en la economía, privatizando y desregulando. Así se reducirá el plantel de empleados públicos (que podrán dirigirse a empleos más productivos), disminuirán los subsidios con que se manipulan los precios, y el Estado dejará de cargar con las pérdidas de las ineficientes empresas estatales. Del lado de los ingresos, hay que tratar de ampliar la base imponible más que las tasas, que si son muy altas incitan a la evasión.

Además, el ajuste estructural hará posible crecer mucho más rápido, con lo que la recaudación fiscal aumentará naturalmente. Con menores gastos y mayores ingresos, se absorberá el déficit fiscal.

En el sector externo, hay que abrir la economía y dejar que la tasa de cambio se ubique en un nivel realista. Las menores trabas a las importaciones favorecerán las exportaciones, ya que al eliminarse las ganancias extraordinarias que los empresarios obtenían en un mercado interno cautivo, desaparece el «sesgo antiexportador». La competencia externa corrige distorsiones en los precios relativos, obliga al empresariado a ser más competitivo, a buscar mercados en el exterior, y le impide dar indebidos aumentos de salarios que trasladan luego a los precios. Así la economía se hace más eficiente y supera las crisis crónicas de balance de pagos.

La búsqueda de la eficiencia implica también la desregulación de los mercados internos. Naturalmente, es necesario liberar los precios de los bienes y servicios. El mercado financiero debe fijar con libertad sus precios (es decir, las tasas de interés) y asignar los recursos. Se flexibilizará el mercado laboral, para reducir el costo que significa para los empleadores contratar y despedir personal, y eliminar la fijación de salarios mínimos; así se asignarán mejor los recursos humanos y disminuirá el desempleo.

Además, si no se flexibilizan los mercados y se liberan los precios, lo que se logrará es favorecer la economía informal, en donde la protección al trabajador es nula, en la cual quienes necesitan créditos están a la merced de la usura, y en la que se encuentran a precios exorbitantes los productos que escasean en las tiendas. Es decir, se obtendrá lo contrario de lo que se perseguía, y el Estado además perderá recaudación impositiva.

Tal es el «ajuste estructural» neoliberal.

En síntesis, en la visión de los neoliberales, los desajustes de las economías latinoamericanas exigen que se implanten políticas de ajuste, tanto coyunturales como estructurales. Puede convenir llevar a cabo cada proceso de ajuste dentro de una determinada secuencia, en función de la situación concreta de cada país; y tal vez sea beneficioso hacerlo más o menos gradualmente, aunque en regla general es mejor apurar el trago amargo para que los inevitables

costos sociales no impidan llevar a buen término las reformas[1]. Esos aspectos son materia de debate, y habrá que ser pragmático dentro de las líneas generales expuestas. Afirma el verso que ambos ajustes son indispensables, y cuanto más se tarde en llevarlos a la práctica, mayor será el daño para el país.

El reverso: quiénes están detrás del verso

Este verso es sostenido por los organismos financieros internacionales y los demás acreedores externos, así como por determinados grupos internos. Todos ellos convergen para dictar las políticas económicas de ajuste.

Es bastante fácil designar quiénes están detrás de este verso, sencillamente porque no se ocultan. Decía el director general del Fondo Monetario Internacional: «Intervenimos de una forma más decisiva, naturalmente, cuando un país sufre una aguda crisis en su balanza de pagos y nos pide ayuda para hacer frente a esa situación. Entonces, tratamos de aprovechar esa crisis para conseguir una mejora duradera, esforzándonos por llegar a la raíz de los problemas»[2].

La estrategia es clara, y de ella participan otros organismos además del FMI. Sobre la base de una relación de fuerzas –la del acreedor frente al deudor insolvente–, la «comunidad financiera internacional» dicta a los países cómo extraer excedentes fiscales y externos para honrar sus obligaciones («ajuste coyuntural»); pero además decide cómo deben estructurar sus economías y sus sociedades, y eso no tiene nada que ver con la deuda original ni con circunstanciales dificultades de pagos externos: se aprovecha una crisis de la balanza de pagos para imponer el «ajuste estructural» ideado fuera del país en cuestión.

Esa intromisión en las opciones de desarrollo de los países latinoamericanos llegó a su paroxismo en los años ochenta y noventa, cuando tomó cuerpo la llamada «estrategia de la deuda». Tal política, presentada como la única concebible y fuera de la cual

solo restaba, para el país deudor, el exilio del mundo civilizado, fue llevada a cabo por el bloque acreedor a partir de los años ochenta (véase el capítulo IX, «No se puede dejar de pagar la deuda externa»).

Los países debían negociar con un club de bancos liderado por un comité asesor (integrado por los grandes bancos internacionales), con los organismos financieros multilaterales (FMI y Banco Mundial principalmente) y con los gobiernos reunidos en el Club de París. Los bancos se avenían a refinanciar los vencimientos siempre y cuando se cumplieran los convenios con el FMI y el Banco Mundial; y los gobiernos de los países acreedores negociaban la refinanciación del principal e intereses de los préstamos comerciales otorgados, a condición de que se llevaran a feliz término las negociaciones con los bancos privados y los organismos multilaterales.

El club de acreedores estuvo, en los hechos, liderado por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y los bancos acreedores de ese país, que llevaron la voz cantante desde el comienzo de la crisis de la deuda en 1982 hasta los «acuerdos Brady» de los años noventa, pasando por el «Plan Baker». Ese liderazgo se explica por varios motivos: los bancos privados de Estados Unidos eran los más expuestos a la deuda de los países latinoamericanos, y la mayor parte de esos préstamos estaban denominados en dólares; por consiguiente, las autoridades norteamericanas podían influir sobre la crisis a través de su política monetaria, de su rol de supervisor de los bancos, y también por su preponderancia en los organismos multilaterales[3]. En la instrumentación de la «estrategia de la deuda» tuvo un rol central el FMI, que actuó como agente de cobro de los acreedores y como legitimador de las demandas del establishment económico local.

La intervención en las economías de la región fue abrumadora, como lo muestra el cuadro VII.1. No es extraño que después de tanto condicionamiento por un mismo centro de poder, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos haya aplicado las líneas generales de la misma política económica, que se sintetiza en lo que se denominó «el Consenso de Washington», es decir, el corazón mismo del universo neoliberal.

Pero los acreedores externos no están solos. Seríamos injustos en señalar solamente la cara externa del reverso: las relaciones de dominación tienen, del lado de los dominados, el interesado consentimiento de por lo menos un grupo interno que se beneficia en desmedro del país. El ajuste coyuntural no golpea del mismo modo a los distintos sectores sociales: incluso hay algunos (los más ricos, como mostraremos) que en muchos países lograron mejorar sus ingresos y sus consumos en el periodo más agudo de la crisis de la deuda.

El ajuste estructural, por su parte, permitió la expansión de grupos empresariales que absorbieron empresas privadas en dificultades y adquirieron empresas públicas a precios de crisis. Más aún, la desregulación de mercados, la apertura externa, las nuevas formas de acceso a los recursos naturales y las modificaciones en la relación capital-trabajo (todos elementos del «ajuste estructural») también significaron nuevos ámbitos de acción y nuevas posibilidades de ganancias privadas, si bien han sido adversas a algunos sectores de la producción (en especial los dependientes del mercado interno).

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

Los contenidos de los planes de ajuste (coyunturales y estructurales) definen el estilo de desarrollo de un país. Abarcan temas como la distribución del ingreso, la inserción internacional, la estructura de la propiedad y en última instancia del poder económico, que deberían ser objeto de debate nacional y de resolución democrática. Como vimos, en la práctica las decisiones se toman por otros canales, y el discurso del ajuste disfraza de necesidad «técnica» las opciones políticas. Desde ese punto de vista, este verso está claramente emparentado con el n.o 5 («la política económica neoliberal es la única posible»), ya que presenta a un ajuste determinado como una necesidad para la sociedad en su conjunto. «El ajuste» (unívoco, indiscutible) aparece como el remedio, amargo pero inevitable. No hay una discusión de qué desajuste es el que hay que remediar, ni de cómo se podría enfrentar de acuerdo con

los principios de la equidad y con las pautas de un estilo de desarrollo que desee la mayoría.

A la mistificación que ocasiona ese discurso se agregan otras consecuencias perversas, que son los sufrimientos sociales que «el ajuste» acarrea y que podrían ser evitados, la injusticia que lo caracteriza, la regresión en términos de desarrollo económico y social, y la pérdida de soberanía económica que generalmente representa. En la sección siguiente ilustraremos estos efectos de los ajustes neoliberales, basándonos en el ajuste particularmente brutal de los años ochenta, debido al cual esos años han sido llamados la «década perdida» para el desarrollo latinoamericano.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

América Latina sufrió la crisis de la deuda y realizó un impresionante «ajuste» durante los años ochenta. Veamos algunas de sus causas y consecuencias.

La mayor parte de los países, a los que habían acudido importantes capitales entre 1975 y 1981, debieron soportar una fuerte transferencia negativa de recursos en los años siguientes. El vuelco fue brutal (véase el cuadro VII.2). Las causas de la entrada, y luego de la salida de recursos, están descritas en el capítulo IX, relativo a la deuda externa. Lo que cabe aquí destacar es que la región experimentó las consecuencias de fuertes inestabilidades económico-financieras que escapaban enteramente a su control y a su responsabilidad: mencionemos los shocks petroleros de la segunda mitad de los años setenta, el reciclaje de dólares que las economías desarrolladas –en recesión– no absorbían, las oscilaciones de las tasas de interés determinadas por la política monetaria norteamericana y la brutal retracción de los préstamos de la banca internacional a partir de 1982.

Tales factores determinaron un ciclo financiero que desestabilizó la modalidad de desarrollo de muchos países de la región, y los obligó, a partir de 1982, a realizar un ajuste recesivo de inusitada

violencia. Compelidas a generar rápidamente fuertes excedentes comerciales, las economías latinoamericanas[4] debieron contraer sus importaciones, cuyo valor cayó en 41% en solo dos años (entre 1981 y 1983). Tal reducción solo era posible mediante una profunda y prolongada recesión económica: si definimos el producto por habitante de América Latina de 1980 como igual a 100, en 1983 había caído a 90 y en 1990 solo era de 91.

En los años ochenta se realizaron importantes transferencias al exterior. Los países exportaron más en volumen (+16% entre 1981 y 1983), pero como simultáneamente retrocedieron los precios de sus productos en los mercados internacionales, sus entradas de divisas por exportaciones de bienes y servicios cayeron en 10%. Ni atisbo, pues, de un «ajuste expansivo» que absorbiera el déficit comercial mediante un aumento de las exportaciones y un mayor nivel de actividad. La región debió acomodarse a las turbulencias financieras de los países desarrollados, que en ese momento llevaron la tasa de interés LIBOR a 17%, tres veces más que a mediados de los setenta.

La magnitud de las transferencias al exterior que muchos países realizaron entre 1982 y 1990 tiene pocos precedentes en la historia (véase nuevamente el cuadro VII.2). Excede con mucho, por ejemplo, a las reparaciones alemanas posteriores a la Primera Guerra Mundial, que entre 1924 y 1932 representaron 2,4% del producto de ese país[5].

La transferencia de recursos al exterior supuso un esfuerzo muy intenso en los países deudores, en términos del uso interno de bienes y servicios. Esto fue así porque la contracción tanto del producto como de las importaciones redujo la oferta global de bienes y servicios, mientras el aumento del volumen exportado significó que una mayor proporción de los bienes y servicios disponibles se destinaron al exterior. En otras palabras: se consumió menos y se invirtió menos. La contracción de la inversión fue especialmente aguda: en 1983 era, en valores constantes de 1980, 35% menor que en 1981. La región, que en promedio invertía 24,2% de su producto entre 1974 y 1981 pasó a invertir 16,7%, también en promedio, entre 1983 y 1991 (según cifras de la Cepal, en dólares de 1980).

La crisis se agravó más aún por las cargas desiguales que generó. El esfuerzo del ajuste para pagar la deuda fue muy desigualmente repartido. Por lo pronto, el Estado asumió gran parte de la carga de la deuda externa contraída por empresas y bancos privados. Esta fue una condición indispensable para cerrar los paquetes de refinanciación con los bancos acreedores, que sabían que sin una profunda recesión y fuertes devaluaciones, los países no podían extraer un excedente comercial con el que pagarles los intereses; pero tampoco ignoraban que esa misma recesión y esas devaluaciones podían empujar a la quiebra a los agentes privados sobreendeudados en divisas. La solución fue que el Estado se hiciera cargo de la deuda privada, nacionalizando o interviniendo la banca privada en México y en Chile, y otorgando generosos seguros de cambio y garantías estatales en la mayoría de los países.

Esta socialización de las pérdidas de empresarios privados significó para los Estados de la región montos nada despreciables. En Chile, se estimó que las operaciones de seguros de cambio, el régimen de dólar preferencial, y los diversos mecanismos de salvataje o de liquidación de instituciones financieras totalizaron 9.053 millones de dólares entre 1982 y 1989, lo que equivale a la tercera parte del producto de ese último año[6]. En Venezuela, las pérdidas anuales del Banco Central por los seguros de cambio fueron, entre 1984 y 1990, de 4,2% del PIB en promedio[7]. En Ecuador, la estatización de la deuda del sector privado (la llamada «sucretización» de la deuda) hizo recaer sobre el Banco Central los costos de la devaluación; las pérdidas fueron estimadas en 6,9% del PIB en 1983, en nada menos que 24,3% del PIB en 1984, y en 6,1% en 1985[8]. En Argentina, se estima que solo en concepto de seguros de cambio, entre 1981 y 1983 el gobierno distribuyó subsidios por 8.725 millones de dólares (alrededor de 11% del PIB de cualquiera de esos años)[9].

La generosidad con los deudores privados no solo era excesiva, sino a veces totalmente injustificada, ya que en muchos casos ese endeudamiento había servido para constituir activos externos. En Argentina, en México y en Venezuela, gran parte de la deuda externa se explica por la fuga de capitales (véase el capítulo IX). Más aún, los bancos extranjeros otorgaban créditos «back to back», es decir, que prestaban al agente latinoamericano contra la garantía

de un depósito por el mismo monto en Estados Unidos. En todos esos casos, nada marginales, los empresarios y los especuladores privados se quedaron con los activos fuera del país, y dejaron en manos del Estado las deudas que habían contraído.

Si para algunos la crisis y el ajuste fueron grandes ocasiones de enriquecimiento, para la mayoría significó un deterioro en el nivel de vida. Las encuestas de hogares realizadas entre 1980 y 1990 muestran que, con contadas excepciones, la parte del ingreso que les tocó a los más pobres se redujo durante el ajuste, en tanto el 10% más rico de los hogares aumentó su tajada (véase el cuadro VI.1, pp. 156-157). La mayoría de la población no solamente sufrió por la reducción de los salarios reales, de las jubilaciones y del empleo; también fue afectada por el deterioro de los servicios prestados por el Estado.

Dentro de este contexto de ajuste salvaje, muchos gobiernos de la región se vieron envueltos en serias crisis fiscales. Del lado de los ingresos, la recesión económica y la contracción de las importaciones redujeron la base imponible; del lado de los gastos, los pagos de intereses y los salvatajes a los grupos económicos locales comprimieron la parte destinada al gasto social y a la inversión pública (véase el cuadro VII.3). Es difícil medir las consecuencias a largo plazo de esos «ajustes» en los gastos en educación, salud, seguridad social e infraestructura. No solamente se ha sacrificado así la equidad y el bienestar de una generación, sino que se ha comprometido la capacidad económica futura para producir e innovar. Otro «ajuste» con costos de largo plazo ocurrió con la política salarial en las administraciones públicas, que perdieron buena parte de su personal más capacitado.

Estos ajustes fiscales no significaron en general la reducción del gasto público, sino su reasignación en función del pago de intereses. Como en general la contracción del gasto no financiero no alcanzaba para enfrentar los compromisos externos, se emitió deuda pública interna (a veces a tasas muy elevadas) y, en última instancia, moneda. Como además el «ajuste externo» requería devaluaciones, el resultado fue una aceleración inflacionaria. Esta a su vez erosionó los ingresos públicos, por lo que se emitieron más moneda y más papeles de deuda a tasas crecientes, con lo que

aumentaba el gasto financiero. Se conformó así un marco de fuerte inflación, inestabilidad y especulación cambiaria. Esta a su vez provocaba nuevas devaluaciones que realimentaban la inflación y abultaban los pagos en divisas del gobierno y el déficit fiscal. En síntesis, «el ajuste» no ajustaba.

Los casos nacionales en donde se controló mejor el problema fiscal son aquellos en donde el «ajuste estructural» no fue llevado hasta la privatización de las empresas públicas exportadoras y, por consiguiente, el gobierno era excedentario en su balance de divisas. En Chile, merced al cobre y a Codelco, en México gracias al petróleo y a Pemex, las devaluaciones y el aumento de las exportaciones favorecieron la recaudación fiscal, y la captación directa de divisas por el Estado desalentó la especulación en el mercado de cambios.

El balance del ajuste de los años ochenta fue catastrófico. No obstante haber pagado, entre 1982 y 1990, 388.000 millones de dólares en concepto de intereses y 385.000 millones por amortizaciones, la deuda externa de la región no dejó de crecer: su monto fue de 228.000 millones en 1980, 379.000 millones en 1985, 468.000 millones en 1990, y 746.000 millones en 2003[10]. Pese al extraordinario esfuerzo que permitió generar una transferencia externa neta de 191.000 millones de dólares entre 1982 y 1990, la gran mayoría de los países entraron en atrasos y en moratorias de hecho: en 1989, 15 países de 20 estaban en esa situación[11].

¿Era ese ajuste inevitable? ¿Fue la precondición del desarrollo? Está claro que muchos países no podían seguir con los déficits de balanza comercial inducidos por la entrada de capitales en la fase expansiva del ciclo crediticio (sabios fueron los poquísimos gobiernos que, como el colombiano, evitaron «aprovechar» demasiado esos créditos). Pero es evidente que, llevando a cabo ese ajuste, los gobiernos no defendieron los intereses de sus países, sino que favorecieron a algunos grupos económicos (que, para colmo, eran muchas veces los causantes del sobreendeudamiento externo) y sobre todo a la banca acreedora que obtuvo tiempo y ganancias para capitalizarse y reducir su exposición en la región.

La respuesta a la segunda pregunta nos parece clara, a la luz de los hechos expuestos: el ajuste llevado a cabo fue calamitoso para el

proceso de desarrollo latinoamericano.

Pese a todo, los defensores de ese ajuste decían, durante los años ochenta, que dejar de pagar sería aún peor a largo plazo. Los malos pagadores serían excluidos de la economía mundial, se convertirían en parias, perderían la posibilidad de atraer capitales externos y serían objeto de múltiples represalias de diversa índole (véase el capítulo IX).

En definitiva, muchas economías latinoamericanas transfirieron recursos en una medida mucho mayor que la que podían soportar sin desorganizarse. En países como Argentina, Brasil y Venezuela, ese desorden llevó a que aun cuando generaran fuertes excedentes comerciales, los gobiernos no lograban canalizarlos al pago de deudas: solo servían para alimentar la fuga de capitales. Así es como se cayó de todas maneras en incumplimientos en los pagos externos, después de sufrir todos los costos directos e indirectos de los pagos realizados; y cuando en los años noventa empezaron a modificarse las condiciones del mercado financiero internacional, afluyeron capitales a los países latinoamericanos en función de las oportunidades de ganancias que ofrecían, y no del historial de cumplimiento o de moratorias que llevaran a cuestas.

El inverso: la refutación

En la década de 1980, en América Latina se sumaron ajustes coyunturales y estructurales. Examinemos primero el ajuste coyuntural. Como quedó dicho en el anverso, son diversos los desequilibrios económicos y sociales que pueden ser objeto de ajuste, y diferentes son también los medios que pueden utilizarse. Es necesario elaborar un diagnóstico correcto de los motivos de los desequilibrios, para que las políticas puedan actuar sobre las causas y no solo cortar drásticamente algunas de sus consecuencias. No siempre es viable ni deseable reducir gastos y aumentar ingresos hasta llegar a un determinado equilibrio: del ejemplo desarrollado en el punto anterior sigue que a veces conviene recurrir a un financiamiento (eventualmente forzoso, vía moratorias) o a la

condonación de deudas que distribuya más equitativamente los costos de una crisis. Cualquier política debe, pues, tener en cuenta todas las posibilidades, y resolver en función de los intereses que se quieren proteger y del modelo de desarrollo que se ha elegido.

Así planteado el problema, se advierte que las tradicionales políticas de ajuste pecan habitualmente de rigidez y de falta de transparencia. Son rígidas en el sentido que quienes las propugnan (y hemos destacado el rol de los organismos financieros multilaterales) desembarcan en las realidades nacionales más diversas blandiendo prácticamente el mismo «paquete» de medidas. Si aceptáramos la imagen del médico que viene a remediar las consecuencias de la vida disipada del doliente, en general se insiste con los únicos remedios que recetaban los médicos de Molière: purgas y sangrías. Cuando son más refinados, el «paquete» toma la forma de un antibiótico de amplio espectro: no importa demasiado saber de qué bacteria se trata (o si es un virus), ni tampoco interesa si es un gran médico quien prescribe el remedio. Más bien hay que ser un buen psicólogo para convencer al paciente para que ingiera el brebaje. Pero la realidad muestra situaciones en las que la batería típica de medidas de estabilización desemboca en círculos viciosos.

Así, la retracción del crédito interno y el alza de las tasas de interés, que buscan acotar el gasto global y aumentar el ahorro, pueden acentuar el desequilibrio de un sector público sobreendeudado, obligándolo a emitir nueva deuda a tasas de interés todavía mayores. Más aún, el alza de la tasa de interés deteriora la cartera de los bancos y lleva a los agentes insolventes a demandar crédito cueste lo que cueste. Puede generarse así un proceso acumulativo al alza de la tasa de interés, que agrava la crisis. En cuanto al ahorro global, bien puede bajar en vez de subir, debido al mayor déficit fiscal y al menor producto global.

Del mismo modo, una devaluación orientada a cerrar la brecha externa puede en ocasiones generar serias perturbaciones macroeconómicas. Dos efectos inmediatos de la devaluación pueden ser una aceleración de la inflación y una mayor carga financiera para el sector público endeudado en dólares. Ambos efectos deterioran la situación fiscal, por lo que al gobierno le resulta más difícil adquirir, sin recurrir a la emisión lisa y llana, las divisas que

entran por las exportaciones, y que pueden crecer debido a la misma devaluación. El resultado final puede ser una espiral de devaluaciones, emisión monetaria, compras especulativas de divisas usando la moneda emitida, fugas de capital y nuevas devaluaciones, sin lograr el equilibrio externo.

Por último, señalemos que la reducción del gasto público no financiero, traducida en una menor inversión, un deterioro del funcionamiento del Estado y un achicamiento del gasto social, significa también una inferior capacidad de crecimiento, y por consiguiente también ingresos fiscales más exiguos. Si a los menores ingresos se responde con una nueva reducción de los gastos fiscales necesarios para crecer, el proceso se cierra en un nuevo círculo vicioso.

Con lo que antecede no estamos sugiriendo que nunca haya que subir las tasas de interés, o devaluar, o reducir gastos públicos, o ejecutar alguna de las medidas típicas de los planes de ajuste. Afirmamos que hay que tener en cuenta todas las consecuencias de cada medida, partiendo de la situación concreta de cada país; afirmación obvia, pero que la experiencia de tantos ajustes tradicionales hace necesaria.

El otro elemento de esos programas de ajuste es su falta de transparencia y su sesgo antipopular. Carece de transparencia porque se presenta como la única posibilidad «seria» para enfrentar una emergencia económica; y es antipopular porque por lo general los ingresos y los gastos que se recortan son los de los asalariados, no los de los empleadores. Esto no solo va en contra de la equidad, sino que se opone al propio sentido común: ¿por qué ensañarse contra los asalariados, aun en países en donde perciben 30 o 35% del PIB? ¿No es socialmente menos costoso y más provechoso económicamente ocuparse del 65 o 70% restante? Sin embargo, la regresividad social del ajuste parece ser garantía de excelencia técnica, ya que de otro modo se corre el riesgo de pasar por populista: plantear mejores jubilaciones equivaldría a alentar la hiperinflación; proponer mayor progresividad impositiva sería ahuyentar la radicación de capitales.

Veamos ahora el ajuste estructural. El debate en torno de este tipo de ajustes es antiguo en América Latina. En los años cincuenta y

sesenta, se cuestionó duramente la pertinencia de los planes impulsados por el Fondo Monetario Internacional para estabilizar las economías. En esa época se fue articulando la crítica estructuralista contra los paquetes de ajuste monetaristas, que no lograban «ni estabilidad ni desarrollo»[12].

La interpretación alternativa acerca de las causas de la inflación y de las periódicas crisis de balance de pagos, insistía en sus factores estructurales. Se subrayaban, entre otros, los problemas de los sistemas fiscales, las trabas al desarrollo agrícola que representaba la dupla latifundio-minifundio, los comportamientos oligopólicos de algunas empresas, las deficiencias de una especialización comercial basada en exportaciones primarias. Por consiguiente, el tipo de medidas propuestas tendía a introducir cambios estructurales: reforma fiscal, reforma agraria, políticas de desarrollo industrial, integración regional.

Paradójicamente, los neoliberales han intentado apropiarse de la bandera del cambio estructural, solo que alterando radicalmente su contenido. La discusión acerca de las calidades del ajuste estructural neoliberal para combatir las raíces de ciertos desequilibrios económicos se considera en otros capítulos: la panacea privatizadora, la apertura comercial unilateral, la reducción del papel económico del Estado y la desregulación del sistema financiero, son materia de otras partes de este libro. Sería desmedido y reiterativo desarrollar aquí la refutación de cada elemento del «ajuste estructural». Sin embargo, vale la pena insistir en un punto: no es posible separar el corto y el largo plazo. Las políticas de «ajuste coyuntural» tienen consecuencias de largo plazo. Obviarlas es un defecto corriente del análisis monetarista.

Así, la contracción de la inversión en un momento de rápido cambio tecnológico, el progresivo estado de abandono de la infraestructura física, de la salud y la educación de la mayoría de la población, el deterioro de la capacidad de acción del Estado, la concentración de la riqueza y la redistribución regresiva del ingreso, no son solamente costos más o menos inevitables de los ajustes neoliberales de corto plazo: son factores que afectan en el largo plazo el potencial de los países para crecer, para ser competitivos y para dar lugar a sociedades más homogéneas y sin la lacra de la pobreza y la

exclusión.

El diverso: una posición alternativa

Como ocurre con otros versos, el referido al ajuste lleva implícita una descalificación de sus potenciales oponentes: quien critica «el» ajuste sería un partidario del «desajuste», es decir, un ignorante o un energúmeno.

La propuesta de una posición alternativa debe partir del rechazo de esa falsa disyuntiva. Por lo pronto, hay que evaluar correctamente la situación inicial, identificando el tipo de desequilibrio que puede estar obstaculizando el desarrollo, y escogiendo una forma de enfrentarlo, que a la vez sea adaptada a la situación del país y coherente con el tipo de desarrollo que se desea.

Esto quiere decir que además de los «desajustes» que se consideran habitualmente (desequilibrios externo y fiscal), hay que examinar otros. Por ejemplo, puede estimarse que una distribución funcional del ingreso en la que los asalariados están 10 puntos porcentuales o más por debajo de su participación de hace 20 o 30 años, revela un desequilibrio fundamental desde el punto de vista de un proyecto de sociedad homogénea (ya que reduce el mercado interno de bienes-salario y favorece el consumo conspicuo); este hecho, gravísimo desde nuestro punto de vista, puede no ser ningún problema desde la perspectiva de un proyecto de desarrollo diferente. Asimismo, no todo desequilibrio será indeseable, ni todo equilibrio deseable. El proceso mismo de desarrollo presenta necesariamente cambios, tensiones, rupturas y asimetrías entre sectores de la producción, regiones, empresas y grupos sociales. En cambio, el estancamiento y la depresión son compatibles con un «equilibrio de subempleo», utilizando el concepto de Keynes. Entonces, el «ajuste» a una norma deseada podrá significar el alejamiento de determinados equilibrios.

Una vez identificados los «desajustes» así redefinidos, hay que determinar de qué manera se corrigen. Esto normalmente supone la

definición de sectores sociales favorecidos y desfavorecidos, definición que debería «guardar estilo» con la modalidad de desarrollo que se escogió. Desde nuestro punto de vista, por ejemplo, la necesidad de reducir un déficit fiscal debería encararse mediante impuestos progresivos, sean estos directos (sobre el ingreso y el patrimonio) o indirectos (por ejemplo, por un impuesto al valor agregado que grave con tasas diferentes los bienes de consumo popular y los bienes de lujo); con la reducción de la evasión; con la nacionalización de las rentas de los recursos naturales; y mediante la disminución, en lo posible, de los gastos que no son funcionales al desarrollo, como muchos desembolsos financieros. En otras palabras, se trataría de hacer casi punto por punto lo inverso de lo que muchos gobiernos latinoamericanos hicieron para enfrentar la crisis fiscal durante los años ochenta.

Las medidas aquí evocadas no deben ser tomadas como otro «antibiótico de amplio espectro» –con efectos colaterales progresistas– aplicable en cualquier lugar y circunstancia: estaríamos cayendo en el mismo error metodológico que criticamos. Se trata de ejemplos para mostrar que otros tipos de ajuste son posibles, aun si se trata de enfrentar el mismo desajuste.

En síntesis, la alternativa a los actuales procesos de ajuste no consiste en ignorar los desequilibrios que puedan efectivamente existir. Radica en elaborar políticas globales coherentes, tanto en el sentido de la consistencia macroeconómica como en el de su articulación con un proyecto social y político.

Cuadro VII.1. América Latina y el Caribe: préstamos de estabilización y/o ajuste del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, 1980-1989 (años en que fueron acordados)

Países	Banco Mundial	FMI
Argentina	1986, 1987, 1989	1983, 1984, 1985, 1986, 198
Barbados	1982, 1983	

Bolivia	1980, 1986, 1987, 1988	1980, 1986, 1987
Brasil	1984, 1986, 1988	1983, 1984, 1988
Chile	1985, 1986, 1987, 1988	1983, 1984, 1985, 1986
Colombia	1985, 1986, 1988	
Costa Rica	1983, 1985, 1989	1980, 1981, 1982, 1985, 198
Ecuador	1986, 1988	1983, 1985, 1986, 1988
El Salvador	1982	
Guatemala	1983, 1988	
Guyana	1980, 1981	1980, 1981
Haití	1987	1982, 1983
Honduras	1989	1980, 1981
Jamaica	1980, 1981, 1982, 1983	1983, 1984, 198
México	1983, 1986, 1987, 1988	1983, 1984, 1985, 198
Panamá	1984, 1987	1980, 1981, 1982, 1983, 198
Perú	1980, 1982, 1983, 1984	
Uruguay	1984, 1987, 1989	1983, 1985, 1986
Venezuela	1989	

Fuente: Extraído de F. Stewart, «Protecting the poor during adjustment on Latin America and the Caribbean on the 1980s. How adequate was the World Bank response?», Development Studies Working Papers 44 (junio de 1992), Turín, Italia/Oxford, Reino Unido, Centro Studi Luca d'Agliano/Queen Elizabeth House.

Cuadro VII.2. América Latina (18 países): transferencia neta de recursos, 1970-1990a, promedios anuales, en porcentajes del PIB

	1970/74	1975/81	1982/86	1987/90
América del Sur y México				
Argentina	0,7	0,1	5,2	5,1
Bolivia	2	2,8	1	3,8
Brasil	3,8	2,1	3	2,7
Colombia	1,8	1,3	0,1	4,3
Chile	0,5	5,5	3,6	1
Ecuador	2,4	3,3	4,7	2,3
México	1,4	1,6	6,7	2,7
Paraguay	2,5	7,8	3,4	0,7
Perú	1,5	1,2	0,8	0,5
Uruguay	0,2	4,3	3,3	3,3
Venezuela	4,1	4,8	8,3	6,7
América Central y el Caribe				
Costa Rica	8,3	7,5	0,3	4,9
El Salvador	1,4	1	2,5	4
Guatemala	0,6	3	2,1	3,6
Haití	1,7	10,6	11,5	9,6
Honduras	3	6,4	2,6	3
Nicaragua	4,7	4,7	18,7	15,4
Rep. Dominicana	4	2,7	0,9	-0,7

▪

a Corresponde al movimiento neto de capitales menos el pago neto de utilidades e intereses, a valores corrientes.

Fuente: Cepal, sobre la base de datos oficiales.

Cuadro VII.3. América Latina: evolución del gasto por habitante del gobierno central en rubros escogidos (índices: 1980-1981 = 100)

▪

País	Año	Educ.	Salud	Seguro	Total	Pág.	Gasto	Gastos de capi
Argentina	1987	96,8	93,8	88	91	153,4	106,8	84,8b
Bolivia	1989	57,2	48,9	425,3	79,2	58,3	72,4	162
Brasil	1988	174,5	131,7	91,6	104,5	827,8c	148,3	67,8
Costa Rica	1989	77,1	101,9	168,4	103,8	207,7	109,3	93,7
Chile	1988	71,8	87,9	89,6	81,5	1.359	122,2	143,5
Ecuador	1987	71,8	127,1	210,6	86,9	216,9	96,8	…
El Salvador	1989	47,7	43,4	48,8	46,8	98	51	19,6
Guatemala	1989	120,9	83,3	104,1	104,8	184,3	75,3	25
México	1988	66,5	85	57,9	63,4	576,2	129,6	41,6
Paraguay	1987	73,4	57,6	100,2	86,8	312,4	81,7	98,2
Perú	1987	57,6	57,8	…	…	134,2	74,3	42,1
Uruguay	1987	87,1	92,1	94,4	93,3	1.104,5	101,4	80
Venezuela	1986	89,7	100,3	60,4	84,4	278,7	93,1	79,7

a Intereses pagados por el gobierno, más el déficit cuasifiscal del Banco Central. Este último concepto no se incluye en los casos de El Salvador y Guatemala.

b Se trata del gobierno general.

c Incluye la actualización monetaria.

Fuente: Cepal, sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI) y Cepal/PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.

[1] «Lejos de dejar para mañana la adopción de las medidas correctivas inevitables, estos programas (los propugnados por el FMI) tratan de agruparlas desde un principio en un conjunto lo más acabado posible para restablecer la confianza y crear las bases para el progreso futuro […] Estos (programas) […] buscan abreviar la fase más ruda del reajuste, esto es, aquella durante la cual hay que corregir los errores y las rigideces acumuladas en el pasado y en la que no se manifiestan aún los efectos positivos esperados.» M. Camdessus (director general del FMI), «Los elementos claves de los programas de ajuste estructural», Contribuciones CIEDLA, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1991, p. 14.

[2] M. Camdessus, op. cit., p. 12.

[3] Véase A. Martínez y A. F. Calcagno con la colaboración de S. Lennie, La evolución de la estrategia de los bancos acreedores, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, Documento de trabajo DT 03/88, diciembre de 1988.

[4] Nos referimos aquí al consolidado de 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las cifras están extraídas de Cepal, Anuario Estadístico de América Latina y el

Caribe, Santiago de Chile, varios números.

[5] Véase H. Reisen y A. von Trotsenburg, Developing country debt: the budgetary and the transfer problem, París, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD, OCDE en español), 1988. Cabe mencionar que el valor señalado de las reparaciones alemanas se refiere a una transferencia bruta (no neta), es decir que estaba parcialmente financiada desde el exterior.

[6] La estimación se refiere a los costos asumidos por el Banco Central de Chile entre 1982 y 1989, aunque el grueso de las pérdidas ocurrieron entre 1982 y 1985. Véase Cepal, Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile, Serie Política Fiscal, n.o 21 (LC/L 649), Santiago de Chile, noviembre de 1991.

[7] Cepal, El déficit cuasifiscal en Venezuela, 1980-1990, Serie Política Fiscal, n.o 26 (LC/L 660), Santiago de Chile, noviembre de 1991.

[8] Cepal, El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987), Serie Política Fiscal, n.o 25 (LC/L 659), Santiago de Chile, noviembre de 1991.

[9] Véase E. Basualdo, Deuda externa y poder económico en la Argentina, Buenos Aires, Ed. Nueva América, 1987, pp. 96 y ss.

[10] El monto de la deuda en dólares corrientes siguió creciendo después de 2003, hasta alcanzar 1,1 billón de dólares a fines de 2012; sin embargo, como el PIB de la región creció (al fin) significativamente a partir de 2004, la relación deuda externa/PIB disminuyó constantemente desde ese año.

[11] Las cifras de transferencias externas están extraídas de Cepal, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, varios números. El detalle de los incumplimientos en el servicio de la deuda puede encontrarse en Cepal, América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda, Santiago de Chile, marzo de 1990, p. 89.

[12] Véase A. Pinto Santa Cruz, Ni estabilidad ni desarrollo. La

política del Fondo Monetario, Santiago de Chile, 1960.

Capítulo VIII

Las privatizaciones son la solución

El anverso: la definición

Como su nombre indica, una privatización supone pasar una propiedad pública, en todo o en parte, a la esfera de propiedad privada. Así puede transferirse la totalidad de una empresa al sector privado; o privatizarse una parte de la empresa pública (mediante la venta de acciones); o pasarse al sector privado algunas de sus actividades (en principio, las más rentables, como es el caso de la privatización periférica).

Los procesos de privatizaciones asumen múltiples formas jurídicas. En unos casos, se vende en bloque la empresa, o una parte mayoritaria o minoritaria de sus acciones; así puede darse participación al público mediante la cotización en bolsa, o asignarle una parte a los empleados de la empresa que se privatiza.

En el caso de los servicios públicos, su prestación puede estar a cargo del Estado, del sector privado u otorgarse en concesión; en este último caso el Estado mantiene su calidad de titular del derecho de propiedad y delega a personas jurídicas privadas la realización del servicio, conservando sus poderes de intervención y control. También son comunes los casos de empresas mixtas; en ellos, por lo general, aun con una parte minoritaria del capital, la empresa privada se hace cargo de la gerencia.

¿Qué significan las privatizaciones?

Los procesos de privatización influyen sobre la gestión de las empresas, las cuentas fiscales, las cuentas externas, el poder económico y el rol del Estado. Sus partidarios señalan algunas de sus características: la gestión de las empresas, las cuentas fiscales y

las cuentas externas.

La gestión privada se guía por pautas distintas de las públicas. Su primera preocupación es la rentabilidad de la explotación, por lo cual en general cuida más la eficiencia laboral y procura aumentar su productividad (incrementando la producción con el mismo empleo, o manteniéndola con una menor cantidad de mano de obra). El problema se suscita cuando se trata de gestionar servicios públicos, ya que la noción misma de servicio público tiende a ser reemplazada por la de operación comercial. En el caso especial de la extracción de recursos naturales no renovables, puede presentarse una contradicción entre la necesidad de mantener reservas y el criterio de maximizar la rentabilidad de la explotación. Por estas razones, se ha planteado en algunas privatizaciones la necesidad de reservar al gobierno un poder de regulación y supervisión, que, en ocasiones, incluye la facultad de veto; el inconveniente radica en la capacidad real de hacer aplicar normas regulatorias como las que rigen en algunos países desarrollados, dado el enorme poder político y económico de los dueños de las empresas privatizadas (¿quién le pone el cascabel al gato?).

Su segunda influencia importante es sobre las cuentas fiscales. Las privatizaciones son una forma transitoria pero que puede ser importante para equilibrar las cuentas fiscales, mediante una doble acción. Por una parte, si se trata de empresas deficitarias, se elimina su saldo negativo (aunque algunas importantes fuentes de déficit, como las deudas acumuladas, quedan por lo general en manos del Estado); y por la otra, ingresa al fisco por una sola vez el precio de su venta. Estos aportes sobre todo sirvieron para cubrir gastos corrientes, y en algunos casos fueron útiles en la ejecución de programas antiinflacionarios. El cuadro VIII.1 muestra los montos ingresados por privatizaciones durante los años noventa.

Cuadro VIII.1. América Latina y el Caribe: ingresos por privatizaciones, 1990-2000a b (en millones de dólares)

	1990-1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Total	61.377	12.541	24.668	42.291	12.374	18.464	171.715
Argentina	16.717	1.033	969	598	4.082	309	23.708
Bolivia	869	874	...	...	137	27	1.907
Brasil	9.518	3.752	17.400	36.600	4.440	12.260	83.970
Chile	373	579	12	186	1.434	429	3.013
Colombia	1.072	1.476	3.180	470	292	433	6.923
México	24.373	...	84	581	360	4.298	29.696
Perú	4.976	2.669	681	292	301	380	9.299
Venezuela	2.384	2.090	1.505	174	37	23	6.213
Otros	1.095	68	837	3.390	1.291	305	6.986

a Corresponde a ingresos en efectivo más ingresos en bonos de deuda externa e interna valorados a precios del mercado secundario, excepto en el caso de Brasil, cuyos títulos de deuda interna se consideraron según su valor nominal.

b Los datos no incluyen concesiones, excepto los casos de Argentina y Perú.

c Incluye concesiones.

d Para 1990-1995 incluye 51 millones de dólares por concepto de privatizaciones y 797 millones por capitalización.

e Para 1996, por concepto de capitalización.

Fuente: Cepal, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001, Santiago de Chile, 2002, p. 51.

En tercer lugar están sus efectos sobre las cuentas externas. Las privatizaciones han sido en muchos casos la vía de entrada de empresas extranjeras, públicas y privadas, dando así fin al estancamiento de la inversión extranjera en América Latina, que caracterizó al decenio de 1980. Implicaron un aporte de divisas o una disminución de la deuda externa, cuando la inversión se realizó a través de la conversión de esa deuda. En algunos casos, el aporte fue significativo y, sobre todo, oportuno. En medio de programas de estabilización, contribuyó a reconstituir reservas de divisas y a cubrir déficits comerciales (aunque posteriormente se debieron remitir montos crecientes de utilidades). Cabe puntualizar que cuando el comprador es extranjero, las privatizaciones no alteran el balance del país con respecto al exterior: una mayor disponibilidad de divisas queda compensada por la desnacionalización de un activo[1].

Pero su influencia trasciende lo económico y se proyecta en el

ámbito político. En los países en los que fue importante el proceso de privatizaciones, se produjo un cambio en la estructura de poder interno. Los compradores de empresas privatizadas integran la elite del poder económico y pueden influir fuertemente en el poder político. Piénsese, por ejemplo, en el valor estratégico y en la magnitud de las recaudaciones de los principales servicios públicos (por ejemplo, las telecomunicaciones), o en la importancia de algunos bancos, la siderurgia, la energía, los ferrocarriles y el petróleo. Sus dueños y gerentes, en el plano macroeconómico, van a manejar sectores clave de la economía; y en lo microeconómico, las suyas serán la mayores cajas del país. Dados el sistema de financiamiento de los partidos políticos, los enormes costos de «hacer política», la ausencia de operaciones del tipo de mani pulite y la posibilidad de provocar «golpes de mercado», puede suponerse que su influencia en el poder político será cada vez mayor.

En el caso argentino, durante el gobierno de Carlos Menem, las empresas públicas fueron privatizadas a bajo precio. Después, esas empresas obtuvieron ganancias enormes: en el periodo 1993-2000, las 200 mayores empresas ganaron 28.400 millones de dólares y de ellos más de 16.000 millones correspondieron a 26 empresas privatizadas. Entre 1993 y 2000, la tasa de ganancias del conjunto de las privatizadas fue de 10,4%; las vinculadas con las privatizaciones obtuvieron una tasa de 6,6%, y las no vinculadas de 1,1%[2]. Las prestadoras de servicios públicos aplicaron una cláusula insólita de reajuste de acuerdo con la inflación de Estados Unidos, y por esta sola negación al sistema jurídico argentino tuvieron beneficios por 9.000 millones de dólares desde que se privatizaron hasta 2000[3].

Las privatizaciones también modifican el rol del Estado; teóricamente, deja de ser productor y se convierte en regulador. Se plantean dos problemas importantes. El primero consiste en determinar en qué medida esta pérdida de funciones es compatible con sus tareas esenciales de proveer bienes públicos, definir y administrar los desequilibrios, promover o realizar la acumulación de capital, armonizar los intereses particulares y fijar la estrategia de mediano y largo plazo (véase el capítulo I: «Achicar el Estado es agrandar la Nación»). La segunda cuestión se relaciona con la posibilidad de funcionamiento de un régimen democrático –y

eventualmente del avance de la democracia representativa a la participativa– cuando el sistema político real se desliza hacia la plutocracia.

Veamos la situación de las privatizaciones durante el auge neoliberal de América Latina. En esa época se privatizó gran parte de un sector público que llegó a ser muy importante y que se fue constituyendo a través del tiempo. En los decenios de 1930 y 1940, el Estado de varios países creó empresas industriales en sectores estratégicos, y en ocasiones nacionalizó empresas ya existentes de servicios públicos; los ejemplos más destacados de una y otra política fueron la estatización del petróleo en México (1938), la acción de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (a partir de 1940), la creación de la empresa siderúrgica Volta Redonda en Brasil (que comenzó a operar en 1946) y el proceso de nacionalizaciones de la primera presidencia de Perón en Argentina, a partir de 1946. Con posterioridad, en los decenios del sesenta y setenta, los Estados procuraron captar las rentas de recursos naturales a través de la nacionalización de grandes empresas exportadoras de minerales y combustibles. También en algunas ocasiones cobró importancia un sector financiero público, sea como fruto de políticas de desarrollo, o debido a situaciones de insolvencia de la banca privada.

El proceso de privatizaciones del periodo neoliberal ha avanzado sobre prácticamente todos estos frentes, según los países. Más aún, frente al deterioro de lo que aún se reconoce como responsabilidades indelegables del Estado (educación, salud y seguridad públicos), se está operando una privatización parcial y encubierta en la que, mientras se deteriora el servicio público, se instalan servicios privados para quienes puedan pagarlos.

Los sectores a los que se dirigió el proceso de privatizaciones fueron sobre todo los servicios públicos (incluyendo telecomunicaciones, energía y transporte) y los servicios financieros.

El verso

Privatizar, desde el punto de vista neoliberal, significa corregir una anomalía heredada de un pasado estatista, que consiste en la intromisión del gobierno fuera de sus áreas naturales de acción. Representa una medida fundamental, que responde a la vez a las exigencias del ajuste coyuntural y del ajuste estructural.

En efecto, las privatizaciones le brindan al fisco una entrada de recursos en muchos casos importante, que sanea las finanzas públicas en los difíciles momentos de la estabilización de precios. También proveen recursos en divisas, que es otro factor clave de los planes de estabilización.

Para los neoliberales, los efectos de largo plazo de las privatizaciones son importantes. En lo relativo a las cuentas fiscales, terminan con los déficits crónicos que arrastran en general las empresas públicas; ahora el Estado puede recibir impuestos de empresas que antes solo les generaban pérdidas. En el frente externo, favorecen la entrada durable de capitales extranjeros bajo la forma de inversión externa directa, y cuando se recurre a la capitalización de la deuda disminuye el endeudamiento externo.

En lo relativo a la eficiencia general de la economía, de acuerdo con el verso, las privatizaciones permiten extirpar antros de corrupción e ineficiencia, introducir gestión moderna, más inversiones y nuevas tecnologías, en especial cuando participan en las operaciones capitales externos. La producción de bienes o la provisión de servicios mejora en cantidad y calidad, puesto que el Estado ya no puede enfrentar las nuevas exigencias, sea por ineficiencia, corrupción, o simplemente por falta de recursos para invertir.

Además es necesario seguir esta tendencia mundial: ahora lo moderno es privatizar; y los defensores de este verso citan como ejemplo lo ocurrido en algunos países europeos.

Con respecto a la extensión que debe tener este proceso, los privatistas más extremos sostienen que el Estado solo debe hacer respetar las reglas del mercado y la propiedad privada; y que todos los bienes y servicios deben ser privatizados. Así el Sr. Stuart M. Button, de la Heritage Foundation de Estados Unidos, clasifica a los bienes en privados por naturaleza (como el automóvil), que son y deben quedar privados; en bienes privados de uso colectivo (como

los caminos), que deben ser de propiedad privada y a peaje; los bienes comunes (como el aire o el agua) que deben ser de propiedad pública y cuyo uso no se le debe prohibir a nadie, pero cuya gestión el Estado debe conceder a empresas privadas; y en bienes que son verdaderamente de interés colectivo indiscutible (como la defensa), que son los únicos que deben quedar de propiedad y de gestión públicas[4].

El reverso: quiénes están detrás del verso

Las privatizaciones son importantes para distintos grupos en función de sus estrategias particulares; los principales son las empresas transnacionales, los bancos acreedores y los grupos empresariales locales.

Las empresas transnacionales, como es natural, buscan nuevos negocios. En la primera mitad de los noventa, cuando América Latina parecía salir de un prolongado estancamiento asociado a la deuda externa, las privatizaciones representaron una ocasión para reintroducirse en esas economías. Además, en ciertas actividades específicas, las empresas extranjeras persiguieron una salida de la crisis por la que atravesaban en sus propios países; por ejemplo, para las estrategias globales de las empresas aéreas de los países desarrollados, era funcional la absorción de empresas aéreas latinoamericanas, con la consiguiente integración de compañías y rutas.

Los bancos acreedores también han jugado un papel activo en la oleada privatizadora. Durante las renegociaciones de la deuda latinoamericana, presionaron a los países deudores para que aceptaran la conversión de deuda en activos; ahora bien, esos mecanismos generaban presiones sobre las políticas monetarias de los países endeudados, que debían emitir moneda a cambio de los títulos de su deuda externa[5]. Sin embargo, si por el mismo procedimiento el gobierno vendía sus empresas, la emisión monetaria –incompatible con la política antiinflacionaria– era neutralizada por un ingreso fiscal equivalente; en definitiva, en vez

de entregar moneda, que debía emitir, el gobierno entregaba una empresa. Con las privatizaciones que recurren a la «conversión de deudas», los bancos pueden a la vez reducir su exposición hacia países sobreendeudados y diversificar sus negocios.

Para los grupos empresariales locales, las privatizaciones pueden ser importantes dentro de estrategias de diversificación empresarial o de integración vertical.

Desde el punto de vista de la actividad de que se trata, quienes compraron empresas que explotan recursos naturales captan su renta y amplían su base exportadora; las que adquirieron empresas industriales expanden su participación en los mercados; y las que ingresaron en los servicios públicos, aprovechan la rentabilidad elevada que normalmente se obtiene explotando monopolios y ejecutando la política de compras y subcontrataciones.

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

Entre los efectos nocivos del verso, sobresalen la declinación de la noción de servicio público, la falta de captación pública de la renta que generan los recursos naturales, y la ausencia de pautas de mediano y largo plazo para regular su explotación.

Los servicios públicos sociales (salud, educación, cultura, saneamiento) y económicos (transporte, comunicaciones, energía) deberían prestarse con criterio de servicio público y no de operación comercial. La diferencia es sustancial. En el primer caso, se trata de asegurar una función del Estado, sobre la base de una ideología del interés general y de las necesidades colectivas, que se satisfacen por los equipamientos comunitarios[6]. En cambio, en el enfoque «de mercado», el usuario debe pagar el precio del servicio que utiliza; las reglas del juego son las de la empresa capitalista. El imperativo de rentabilidad privilegia la demanda solvente, concentrando los servicios en aquellas regiones y grupos sociales que los hacen lucrativos[7]. En teoría, sería posible subvencionar individualmente a los pobres que no puedan pagar esos servicios;

pero esa eventualidad está excluida en regiones como América Latina, en donde un porcentaje alto de la población está bajo el límite de la pobreza. En consecuencia, parece obvio que la privatización de estos servicios agudizará la heterogeneidad estructural, tanto social como regional; esta observación se aplica también a la privatización de hecho de buena parte de los servicios de educación y salud, que se produce por el deterioro de su provisión por el Estado.

La falta de captación de las rentas de recursos naturales podría quitar al Estado una fuente de ingresos muy importante, como se señala en el punto siguiente; y la ausencia de regulación en la explotación de esos recursos puede facilitar una explotación irracional o contraria a los requerimientos del medio ambiente.

En algunos casos y frente a un proceso privatizador desencadenado, es difícil determinar en qué momento se detiene, sobre todo si los desequilibrios presupuestarios perduran y se mantiene la avidez fiscal por nuevos recursos líquidos; por ejemplo, la desaparición de la propiedad estatal sobre material atómico podría generar situaciones de extremo peligro.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Los partidarios de las privatizaciones han esgrimido una serie de argumentos que las justificarían, tales como que algunas de las funciones a las que renuncia el Estado están fuera de sus atribuciones y que se elimina una fuente perpetua de déficit. Veamos si la experiencia los confirma.

El argumento de que se han privatizado empresas ajenas a las funciones del Estado fue esgrimido sobre todo con respecto a la privatización de las empresas de telecomunicaciones. Se trata de operaciones de gran magnitud, que se efectuaron en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

La refutación del razonamiento corre a cargo del director general de

France Telecom, quien escribía: «la red pública de telecomunicaciones constituye el sistema nervioso de la Nación y su dominio es una cuestión de soberanía. El peso directo y el impacto indirecto de France Telecom en la economía nacional son considerables. Por su posición, las telecomunicaciones están en el corazón de los servicios, arrastran a sectores como la electrónica, la informática y tienen un impacto directo sobre el conjunto del sector terciario (60% de la población activa) y sobre todo de la comunicación. En este sentido, las telecomunicaciones serán probablemente un elemento estructurante de una identidad cultural y de una política de organización del territorio europeo»[8].

Para sostener las privatizaciones, se afirma que se elimina una fuente de déficit. Sin embargo, los resultados fiscales positivos que se invocan como méritos de las privatizaciones son cuestionables. A continuación señalaremos algunas fuentes del déficit de las empresas públicas y la renuncia a captar renta de recursos naturales; e indicaremos un caso cuya experiencia refuta las causas invocadas para privatizar.

Se ha planteado en contra de las empresas públicas que en general funcionan mal, lo cual se comprueba por el elevado déficit que soportan.

Este último argumento es a veces inapropiado, ya que las empresas públicas han sido frecuentemente «sacrificadas» por las políticas macroeconómicas o de distribución indirecta de subsidios: se reducían las tarifas de los servicios públicos en términos reales como parte de una política antiinflacionaria o de transferencias (cuando no se toleraba una elevada mora por parte de usuarios, tanto públicos como privados); se las obligaba a endeudarse en el exterior cuando se requerían reservas internacionales, y se las excluía luego de los seguros de cambio otorgados al sector privado; y se les quitaban recursos para invertir en el marco del ajuste fiscal y externo.

En tales circunstancias, no es extraño que las empresas públicas presentaran un déficit (lo extraordinario es que no siempre haya ocurrido así), ni que una privatización que remueva todas las cargas que sobre ellas pesaban y les fije tarifas elevadas las haga producir importantes ganancias rápidamente[9].

Cuando las privatizaciones se realizan sin transparencia, puede ocurrir que en el periodo previo se degrade a propósito la calidad del servicio prestado (cortando gastos corrientes, despidiendo personal cualificado y no haciendo inversiones), para que exista mayor consenso público en cuanto a la conveniencia de la privatización, y para rebajar los costos que pague el adquirente.

En algunos casos, las privatizaciones implicaron la renuncia a captar rentas de recursos naturales. Sin embargo, los países que mejor sobrellevaron la crisis económica de los años ochenta son aquellos que mantuvieron sus empresas públicas exportadoras o generadoras de ganancias, que constituyen la base de sus ingresos públicos. La no privatización de la empresa chilena del cobre (Codelco) y petrolera de México (Pemex) permitió la disponibilidad de las divisas sin necesidad de comprarlas al sector privado y significó cuantiosos aportes al Tesoro nacional por sus utilidades. En el caso chileno, por ejemplo, Codelco en algunos años llegó por sí sola a aportar 10 puntos del PIB; resulta difícil imaginar una contribución parecida de empresas privadas por la vía de impuestos sobre las ganancias. De hecho, entre 1991 y 2002, el promedio anual de las transferencias al fisco de la empresa estatal Codelco, que producía un tercio del cobre, fue de 809 millones de dólares; y las empresas privadas, que generaban dos tercios de la producción, pagaron anualmente al fisco apenas 167 millones de dólares[10]. En Venezuela, la apropiación estatal de las divisas petroleras constituye la base del financiamiento fiscal.

Un ejemplo de la renuncia a captar rentas de recursos naturales es el caso de la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en Argentina. Su actividad empresarial no daba pérdidas, sino que efectuaba un importante aporte fiscal, por mala que fuera su administración en el momento previo a la privatización, cuando estaba sometida a presiones mafiosas, a deudas espurias en divisas y a la obligación de proveer a bajo precio petróleo y gas a empresas petroquímicas privadas.

En cuanto a la eficiencia en la administración, lo ocurrido con Aerolíneas Argentinas constituye un arquetipo de degradación de una empresa. Se atribuye a las empresas públicas efectuar un mal servicio, realizar una explotación monopólica, no invertir y dar

pérdidas operativas. Ninguna de ellas era válida en el caso de Aerolíneas Argentinas: cumplía un excelente servicio; competía con Austral y Lade en el mercado interno y con las demás compañías aéreas en el ámbito internacional; estaba adecuadamente equipada y daba ganancias operativas. Esta privatización tuvo serias deficiencias: primero, el pago se efectuó mediante maniobras financieras, con desembolsos reales mínimos; segundo, el servicio prestado empeoró en calidad, áreas cubiertas y frecuencia; tercero, en lugar de ganancias, la nueva empresa dio pérdidas operativas; cuarto, quedó en una posición de casi monopolio en los servicios de cabotaje mediante la absorción de su principal competidora (Austral); y quinto, Aerolíneas Argentinas se subordinó a las sucesivas empresas que tomaron su propiedad.

El inverso: la refutación

Para evaluar correctamente el proceso de privatizaciones, es útil considerar dos de los principales argumentos que invocan sus partidarios: las mejoras en la gestión de la empresa y el seguimiento de la ola mundial de privatizaciones.

El primer indicador de eficiencia es la gestión de las empresas, que se vincula por una parte con los gastos de consumo colectivo y por la otra con la separación entre autoridad, propiedad y gestión.

Los gastos de consumo colectivo son los gastos generales de infraestructura y de funcionamiento económico y empresarial. Estos gastos no varían cuando se modifica la propiedad de la empresa. «El cambio de accionistas de empresas públicas no altera para nada el monto del gasto colectivo: afirmar lo contrario equivale a confundir los gastos colectivos (que son flujos) con propiedades públicas (que son stocks). La reducción de los segundos no garantiza la de los primeros, salvo el de muy corto plazo, si se afecta el producto de las ventas de activos al financiamiento de gastos o al reembolso de deudas»[11]. Más aún: los nuevos propietarios cargarán a las tarifas los montos que han debido pagar por la empresa, lo cual no hacía el Estado con sus antiguas propiedades ya amortizadas. En síntesis, si

lo que se pretende es mejorar la gestión, el problema no es de propiedad sino de gerencia, como se señala a continuación.

El primer argumento es que debe privatizarse para mejorar la gestión de la empresa. Para evaluarlo, es necesario considerar la vinculación que existe entre la venta de acciones y la gestión empresarial. En este tema es necesario distinguir los tres elementos que definen el funcionamiento de las empresas públicas, que a menudo se confunden, pero que tienen carácter y significado muy diferentes: la autoridad, la propiedad y la gestión.

Quien ejerce la autoridad, marca las líneas generales de política económica a las que deberán ajustarse las empresas. Se trata del ejercicio del gobierno, no solo en cuanto al poder de policía, sino en el sentido sustantivo de definición de la política en general (si se trata de servicios públicos, población y áreas que se servirán, política de tarifas, etc.), que a su vez debería inspirarse en el plan de gobierno.

La propiedad de la empresa es la que, tanto en el plano político como en el privado, define en dónde radica el poder de decisión y a quién van las ganancias o pérdidas. Son los propietarios los que deciden qué hará la empresa, cómo lo ejecutará y en beneficio de quiénes.

La gestión de la empresa, cuyas deficiencias –dice el verso neoliberal– justifican el traspaso de acciones, es una operación que puede desligarse de la autoridad y de la propiedad. Una vez que, en ejercicio de su autoridad como propietario de la empresa, el gobierno decide la política de la empresa pública, corresponde a los gerentes instrumentarla. Si se llegara a la conclusión de que debe contratarse un asesoramiento técnico o incluso la gerencia de la empresa, ello puede hacerse sin necesidad de afectar a la autoridad ni a la propiedad.

La supuesta mayor eficiencia de la gestión de la empresa privada es una nueva «petición de principios» liberal. Se postula como una evidencia lo que se debe demostrar. Es cierto que muchas empresas públicas son deficitarias; pero cada año también quiebran miles de empresas privadas, incluso muchas de grandes dimensiones.

Por otra parte, no siempre el objetivo, que puede ser eficiente o ineficientemente buscado, es el mismo para una empresa pública o privada. Se pueden obtener las mayores ganancias privadas proveyendo servicios solo en las regiones ricas del país; pero esta política es incompatible con el bienestar general que el gobierno debería defender.

Otro indicador fundamental del funcionamiento de la empresa son sus resultados financieros.

El argumento estrictamente financiero para la venta de acciones de empresas públicas se basa en el aporte de recursos que efectuarían los compradores y en la eliminación de una fuente de déficit para el Estado. Por una sola vez se realizarían contribuciones al Tesoro Público. Para evaluar la operación es necesario, ante todo, determinar para qué se utilizan esos recursos; si las sumas recaudadas por venta de patrimonio van a enjugar déficit corrientes –como fue el caso en Argentina y México–, se está descapitalizando al sector público para enfrentar un problema coyuntural; por el contrario, si se invierten en otras actividades, podrá discutirse su conveniencia, pero a priori no son condenables.

Para evaluar si este tipo de operaciones erradica fuentes inevitables de déficit, debe considerarse el conjunto de la transacción. En efecto, el Estado se hace a veces cargo de pasivos de la empresa (que le seguirán significando gastos) y se compromete a entregar subsidios[12]; además, los adquirentes logran condiciones de precios y de empleo (el Estado indemniza el despido de gente) que hacen más rentables a la empresa, que en esas condiciones también hubiera dado ganancias si el dueño fuera el Estado.

Por otra parte, las privatizaciones aportan divisas (o reducen la deuda externa) cuando intervienen inversores extranjeros. Pero no hay que olvidar las remesas por utilidades de las empresas privatizadas, que ya han comenzado a gravitar significativamente en la balanza de pagos.

En el conjunto de América Latina y el Caribe, el cuadro 4 del verso X muestra un aumento sustancial de las utilidades pagadas durante la década de los noventa respecto de la de los ochenta, y otro aumento aún mayor para el periodo 2001-2012. Si bien estas

remesas de utilidades provienen de toda la inversión extranjera directa y no solamente de las empresas privatizadas, es interesante comparar el orden de magnitud de estos pagos con los ingresos por privatizaciones que figuran en el cuadro VIII.1.

Los partidarios de las privatizaciones no solo esgrimen razones fiscales y de eficiencia. Además las presentan como la expresión de una inexorable tendencia mundial. Así, se invoca la existencia de dos oleadas opuestas a escala europea: una fue la de nacionalizaciones en la posguerra y otra la de privatizaciones en el decenio de 1980. Se hace aparecer tanto a las nacionalizaciones latinoamericanas de la posguerra como a las privatizaciones actuales, como el reflejo de esas corrientes mundiales. Así, con las privatizaciones estaríamos «en la onda» de los movimientos mundiales, como lo estuvimos antes con las nacionalizaciones. Este argumento parte de dos falsos supuestos: el primero consiste en considerar a un instrumento –la nacionalización o privatización– como si fuera un objetivo en sí mismo; y el segundo, en creer que la situación económica y los objetivos en los países europeos desarrollados son los mismos que en los subdesarrollados y en América Latina. Además, a menudo ni siquiera se profundiza en el análisis de esas privatizaciones.

En la posguerra, los países europeos se vieron ante la necesidad de instrumentar un gigantesco plan de reconstrucción y desarrollo, que por su magnitud solo estaba a la escala del Estado. Además, ese plan debía tener una clara orientación industrialista, para lo cual era indispensable reconstituir la infraestructura económica y las industrias básicas. De tal modo, se ensamblaron con éxito, en el contexto de una economía mixta, la nacionalización de los servicios públicos con la pujante actividad privada; y a poco andar, se ensanchó el mercado con la constitución del Mercado Común Europeo. Las nacionalizaciones fueron el instrumento fundamental de muy fuertes inversiones y de la integración regional. Una vez obtenidas esas finalidades, en algunos casos se traspasaron al sector privado ciertas actividades que estaban nacionalizadas.

En el decenio de 1980, la reestructuración industrial de Estados Unidos y Gran Bretaña fue entorpecida por operaciones especulativas agresivas (sobre todo por ofertas públicas de compra

OPA)[13], por el desmembramiento de grupos industriales y por otras operaciones financieras de «liberalismo salvaje». En cambio, en Francia se volvió a las nacionalizaciones, cuando en 1981 se estatizaron los 39 bancos que aún quedaban en manos privadas y 11 grandes grupos industriales. Era indispensable realizar importantes inversiones productivas y desarrollar estrategias industriales de largo plazo, en momentos en que la rentabilidad económica de corto plazo llevaba al negocio financiero; en tales circunstancias, era ilusorio pensar que los empresarios privados realizarían ese esfuerzo, en contra de sus intereses inmediatos, por lo que el único camino era la inversión pública, y en consecuencia se estatizaron esas empresas y bancos[14].

Frente a esta realidad europea, se nos dice que debemos adoptar los instrumentos que algunos de ellos utilizan en momentos determinados, de acuerdo con sus propias circunstancias, aunque nuestra situación y objetivos sean diferentes.

En el caso de América Latina, deberíamos partir de nuestra realidad y objetivos, y considerar no solo cómo han actuado el Estado y sus empresas, sino cómo podrían funcionar con otras políticas y diferentes sistemas de gestión; y, asimismo, cómo se comportarán las empresas privatizadas con otros criterios y bajo el control de determinados grupos empresariales.

El diverso: una posición alternativa

En un sistema de economía mixta, debe plantearse claramente cuál debe ser el ámbito respectivo de las empresas públicas y de las privadas: es necesario determinar con coherencia los objetivos, los problemas y las alternativas, y entonces podrá saberse si puede o no solucionarse algún problema mediante la privatización.

Para determinar la actitud que corresponde adoptar frente a la fiebre privatizadora, por lo pronto hay que redefinir los términos del problema: la propiedad de determinadas empresas es un instrumento, no un fin en sí misma. Serían fines la apropiación de rentas naturales, por la Nación o por agentes privados; la prestación de servicios públicos en condiciones específicas de eficiencia y de orientación, ya sean elitistas, o democráticas e integradoras; la

fijación de algunos precios clave, como el de la energía, las telecomunicaciones y el transporte, áreas en las que no opera el «libre mercado»; la definición o no de una política industrial, pues los países que abordan la III Revolución industrial buscan controlar sus propias telecomunicaciones como sector clave en las tecnologías de la información. Otro objetivo es también tener la capacidad de desarrollar una política tecnológica y de investigación.

Cada uno de estos fines debe determinarse de acuerdo con los criterios básicos que se adopten. En nuestro caso, creemos que socialmente es inaceptable la prestación elitista de un servicio público; va contra la justicia y contra la independencia económica que un bien de todos los habitantes, nacidos y por nacer (las riquezas naturales) beneficie a unos pocos agentes privados (en este punto cabe diferenciar la apropiación de la renta, que debería ser nacional, de la ganancia empresarial privada); asimismo, la definición de una política tecnológica y de desarrollo es una potestad indelegable de un país que aspira a la soberanía política y la independencia económica.

Una vez definidos los fines, corresponde discutir los instrumentos, que pueden ser muy variados. En este aspecto, no parece conveniente asumir ninguna solución de principios, tal como la decisión de privatizarlo o renacionalizarlo todo; pero tampoco debería aceptarse ninguna restricción a priori, como la interdicción de dar marcha atrás en tal o cual privatización.

Tratándose de los instrumentos, todas las posibilidades deben ser consideradas, para elegir luego la más conveniente dado el objetivo y las circunstancias. Existen casos en los que el comprador no aportó recursos propios, sino que pagó sobre la base de créditos que obtuvo. En el caso de Aerolíneas Argentinas, aparece de manera abierta un hecho practicado más discretamente en otras privatizaciones: el comprador no aportó recursos propios, sino que pagó sobre la base de créditos que obtuvo contra la garantía del activo adquirido. No cabe sorprenderse: es lo que hacen las empresas de los propios países desarrollados, donde se desarrolla un intenso proceso de compras y reestructuraciones; se llama LBO (leveraged buy out)[15], y no pocas veces termina con el desmembramiento de la empresa adquirida. En rigor, se podrían

renacionalizar tales empresas sin realizar ningún pago o con desembolsos mínimos, al compensarse el pago recibido con la deuda constituida.

En otros casos, existió flagrante violación de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión: por ejemplo, en los casos del Correo Argentino y de Aeropuertos 2000, no se pagaron los cánones que correspondían. En otros casos, como el de Aguas Argentinas, no se realizaron las inversiones comprometidas. Estas consideraciones no incluyen otro factor que, de existir, invalidaría toda la operación: la existencia de dolo en la privatización.

Después de determinar las finalidades y de establecer los instrumentos, corresponde elaborar las políticas y evaluar sus consecuencias en términos de poder político y económico.

Con respecto a las políticas concretas, si las finalidades del gobierno consisten en la explotación racional y sustentable de recursos naturales, la recuperación de rentas y la prestación correcta de los servicios públicos, con determinadas áreas de cobertura y nivel de tarifas, deberá considerarse en cada caso si tales objetivos pueden obtenerse mediante la regulación y fiscalización, el sistema impositivo, la constitución de sociedades mixtas o si será necesario mantener la propiedad del Estado o renacionalizar total o parcialmente, según los casos. En esta materia, se presentan cuatro situaciones típicas:

Primero, cuando se requieren grandes inversiones y los empresarios privados no las efectúan. En esta situación debería considerarse si para la realización de esas inversiones es necesario estatizar (como fue el caso de Francia en 1981); o puede llegarse a fórmulas de sociedades mixtas (con asociación pública-privada); o implantarse sistemas de incentivos y regulaciones que logren esos fines.

Segundo, cuando las privatizaciones se hubieran efectuado con dolo, sea mediante sobornos o sin respetar los procedimientos legales; en tales casos, se trata de problemas de delincuencia que llevarían a la nulidad de los actos jurídicos y al castigo judicial de los responsables.

Por último, un caso especial de gran trascendencia es el referido a

la renta emergente de recursos naturales, que debe beneficiar a todos los habitantes y no solo a las empresas que las explotan; cuando se trata de recursos no renovables, deben considerarse también los intereses de las futuras generaciones. La apropiación para la Nación de esa renta hace posible una política económica y social de envergadura y permite un manejo macroeconómico. Ello puede obtenerse mediante diversos instrumentos, tales como la nacionalización de la explotación o diferentes impuestos, como tributos sobre ganancias, regalías o retenciones a las exportaciones.

En definitiva, la propiedad estatal o privada de empresas clave en la economía genera cambios en la estructura del poder político del país.

La discusión sobre las posibilidades de acción de los poderes públicos puede resultar demasiado teórica, si se olvida la modificación en el peso de cada actor económico a la que estamos asistiendo, y en la cual las privatizaciones juegan un rol destacado. Concretamente, la potestad del gobierno de regular y controlar los servicios públicos y de captar las rentas naturales puede tornarse cada vez más difícil de ejercer, en la medida en que los grupos que se deberían controlar, regular y gravar, adquieren un poder económico cada vez mayor (y el verdadero acaparamiento de activos públicos en sus manos va obviamente en esa dirección).

A partir de un cierto umbral, el poder económico es también poder político, así como la conquista de una influencia o una posición en el gobierno puede dar acceso a una mayor acumulación de poder económico; asistimos en muchos países a una creciente compenetración entre ambas esferas. De tal modo, no solamente estos conglomerados empresariales, con un poder económico tan grande, podrán eludir en muchos casos los impuestos y las regulaciones que quiera fijarles el Estado, sino que incluso podrán influir sobre las mismas decisiones públicas (por los medios más variados) hasta hacer ilusorio todo control u orientación públicos que pretendan oponerse a su voluntad o modificar sus resoluciones. No sería la primera vez que el poder económico dicta las decisiones del poder político o lo asume directamente. No es inconcebible que el Estado sea lo suficientemente eficiente, sus funcionarios honestos y que la democracia esté lo bastante consolidada como para resistir

a esas presiones y defender los intereses y objetivos nacionales. Claro que en ese caso perderían pertinencia la mayoría de los argumentos favorables a muchas privatizaciones.

[1] A. O'Connell, El regreso de América Latina al mercado financiero internacional, notas de discusión para la reunión del CLEPI, Buenos Aires, junio de 1992, p. 3.

[2] D. Azpiazu y M. Schorr, «Las privatizaciones argentinas», Privatizaciones y poder económico (D. Azpiazu, compilador), Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP, 2002, pp. 181 y 182, de donde extraemos los datos mencionados.

[3] D. Azpiazu, «Presentación», Privatizaciones y poder económico, cit., p. 12.

[4] Citado por J. Attali, Au propre et au figuré. Une histoire de la propriété, París, Fayard, 1988, p. 470.

[5] Como forma de evitar esa emisión, en algunos países se entregaban títulos públicos en moneda nacional a cambio del título de la deuda externa, o bien se procuraba absorber la emisión mediante la colocación posterior de deuda pública en el mercado financiero interno. En ambos casos se generaban problemas sobre mercados financieros reducidos, como presiones al alza de la tasa de interés.

[6] «La ambivalencia de la noción de servicio público, a la vez ideológico y jurídico, material y orgánico, proyecto social y medio de su realización, global y sectorial, asegura la identificación entre el interés general de la colectividad y las necesidades de la población. Esto puede reconocerse en el proyecto colectivo encarnado por el servicio público (la educación, la cultura, la salud, el confort) en la medida en que, accesible a todos, comporta una aspiración emancipadora» (P. Chambat, «Service public et néoliberalisme», en Annales, París, Armand Colin, mayo-junio de 1990, p. 621).

[7] Ibid., pp. 623 y 639.

[8] M. Roulet, «France Telecom, l'opérateur national de télé-communications», Revue Francaise d'Administration Publique 52 (octubre-diciembre de 1989), París, p. 88.

[9] P. Sáinz y A. Calcagno, «En busca de otra modalidad de desarrollo», Revista de la Cepal 48 (diciembre de 1992), Santiago de Chile, p. 24.

[10] J. Villarzú R., presidente ejecutivo de Codelco, presentación ante la Comisión de Minería del Senado, 11 de julio de 2003 [www.codelco.com/presentaciones/ppt/ senado_contribucion_mineria.ppt]. En años siguientes los impuestos pagados por las empresas mineras privadas aumentaron, debido sobre todo al aumento del precio del cobre, pero Codelco siguió siendo la principal fuente de ingresos fiscales proveniente de la «gran minería» de cobre (10 empresas privadas y una pública, que generan el 92% de la producción nacional). Entre 2003 y 2007, la empresa pública aportó un 64% de esos ingresos, pese a producir solamente el 36% del total.

[11] J. Attali, op. cit., p. 468.

[12] En el caso emblemático de los ferrocarriles argentinos, los subsidios recibidos por las concesionarias privadas son similares a los que recibía la empresa pública de ferrocarriles (en el presupuesto para 2005 se fijaron en 430 millones de pesos). Pero esas empresas privadas servían una red de solo 3.000 kilómetros (frente a los 35.000 kilómetros de la antigua empresa estatal), en las áreas presumiblemente más rentables, y prestaban un servicio deficiente.

[13] La OPA (Oferta Pública de Compra) es la operación por la cual una persona física o ideal se compromete públicamente a adquirir todo o parte de una sociedad que cotiza en bolsa a un precio determinado. Frecuentemente, la intención de los adquirentes no es gestionar mejor la empresa para obtener mayores ganancias, sino desmembrarla, vendiéndola de nuevo –el total o una parte– por bloques, con lo cual las ganancias pueden ser muy grandes.

[14] Las nacionalizaciones fueron el instrumento para obtener el objetivo de la mayor inversión. Después de hechas esas inversiones,

que fueron de gran magnitud y permitieron a Francia aumentar su competitividad en la Comunidad Económica Europea, el posterior gobierno de centro-derecha comenzó con las desnacionalizaciones, pero el proceso se interrumpió con el crash de la Bolsa de octubre de 1987 y el triunfo electoral del Partido Socialista. Posteriormente, con el nuevo acceso al gobierno del centro-derecha, continuó el proceso de privatizaciones, que incluyó a sectores públicos competitivos con la actividad privada. El objetivo de capitalizar y hacer altamente eficientes a esas empresas, ya se había conseguido.

[15] El LBO (leveraged buy out) consiste en la compra de una empresa por endeudamiento, en la cual los préstamos contratados son reembolsados vendiendo una parte de los activos de la firma o utilizando los dividendos producidos cada año (véase F. Teulon, Vocabulaire monétaire et financier, París, Presses Universitaires de France, 1991, p. 63).

Capítulo IX

No se puede dejar de pagar la deuda externa

En este capítulo se considera la situación de la deuda externa de los países latinoamericanos durante el periodo neoliberal. La realidad actual es diferente; pero no nos referimos sino marginalmente a ella, porque el propósito de este libro es analizar el periodo neoliberal, dentro del cual el endeudamiento externo fue una pieza clave. Por eso detenemos el análisis alrededor del año 2000.

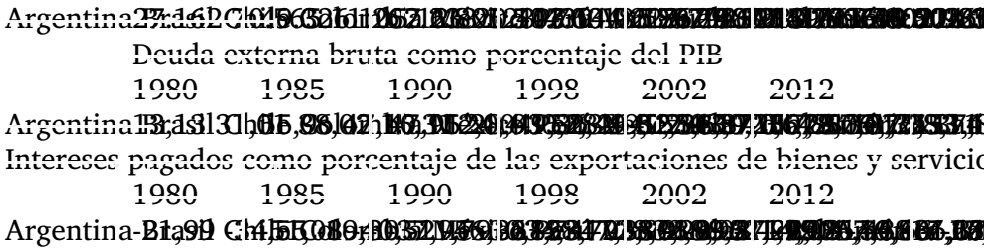
El anverso: la definición

Comencemos por señalar el origen y el monto del endeudamiento externo de América Latina. Esta deuda aumentó fuertemente a partir de mediados de los años setenta: saltó de 36.000 millones de dólares en 1974 a 228.000 millones en 1980 y a 468.000 millones en 1990; en 2002 llegó a los 722.000 millones de dólares, es decir, que se multiplicó por 20 en menos de 30 años. En ese periodo, su peso en el PIB pasó de 11 a 39% (véase el cuadro IX.1).

Cuadro IX.1. América Latina: deuda externa bruta desembolsada (en millones de dólares y porcentaje del PIB) y relación entre los intereses totales devengados y las exportaciones de bienes y servicios (en porcentajes), 1980, 1985, 1990, 1998, 2002 y 2012

▪

	Deuda externa bruta en millones de dólares corrientes					
	1980	1985	1990	1998	2002	2012


Deuda externa bruta como porcentaje del PIB
1980
1985
1990
1998
2002
2012
Intereses pagados como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicio
1980
1985
1990
1998
2002
2012

a 2010

Fuentes: Cepal, CEPALSTAT, Base de datos y publicaciones estadísticas, y UNCTAD, UNCTADStat.

Esta explosión del endeudamiento se debió principalmente al proceso de internacionalización financiera de los países desarrollados, que se expandió aceleradamente en los años setenta, cuando los bancos empezaron a reciclar fondos entre distintos países. Esa función de los bancos cobró suma importancia con el desmoronamiento, entre 1971 y 1973, del sistema financiero internacional de Bretton Woods y con la crisis del petróleo de 1973-1974. En efecto, lo primero significó la inconvertibilidad del dólar en oro, su devaluación y la libre flotación de las monedas, en un marco de creciente inflación en los países desarrollados y de volatilidad de las tasas de interés; esta mayor incertidumbre hizo que los ahorristas de esos países abandonaran el mercado de los bonos y se orientaran hacia los depósitos bancarios de corto plazo. A su vez, la crisis del petróleo generó grandes desequilibrios de las balanzas de pagos, cuando los exportadores de petróleo se encontraron con cuantiosos excedentes financieros.

De este modo, los bancos de los países industrializados captaron montos crecientes de ahorro dentro de sus propios países, a los que se agregaron los capitales de los países exportadores de petróleo. Como al mismo tiempo la recesión de los países desarrollados contuvo la demanda doméstica de créditos, los bancos reciclaron cuantiosos recursos hacia los países subdesarrollados, en especial los de América Latina. Estas operaciones pasaron a ser muy importantes para los resultados de los principales bancos de los países desarrollados. Es así como las ganancias internacionales de los 10 bancos líderes de Estados Unidos oscilaron entre el 42% y el 51% de sus ganancias totales entre 1977 y 1981, en tanto sus préstamos a América Latina eran casi la cuarta parte del total de sus préstamos internacionales[1].

Si se analiza el endeudamiento externo de algunos países latinoamericanos, se advierte que esta abundancia de créditos ofrecidos a tasas momentáneamente bajas apareció como una oportunidad para superar la escasez de divisas, que había sido una traba crónica en sus procesos de desarrollo. Sin embargo, no siempre esos nuevos recursos fueron utilizados productivamente.

Entre los países que mejor uso hicieron de esos créditos externos, podemos mencionar a Brasil y a Colombia. Brasil financió, entre 1974 y 1979, su déficit comercial provocado por el primer shock petrolero, pero también su Segundo Plan Nacional de Desarrollo que diversificó su estructura productiva, superó estrangulamientos por el lado de la oferta, profundizó la sustitución de importaciones y creó una nueva capacidad exportadora. Gran parte de los créditos fueron canalizados por una red de bancos de desarrollo controlada por el estatal Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: el uso de los recursos externos fue controlado por el Estado. Colombia también limitó los usos especulativos e improductivos del endeudamiento gracias a su control de cambios y a restricciones al endeudamiento externo del sector privado: los créditos externos sirvieron principalmente para financiar grandes obras públicas de infraestructura lanzadas en 1978.

Contrastan con estos ejemplos los casos de Chile, Argentina y Venezuela. En Chile, la inyección de recursos externos no impulsó significativamente la inversión: es como si el ahorro externo hubiera sustituido al nacional en vez de sumarse a él. Lo que se alentó con este flujo de recursos, en un marco de liberalización comercial y de sobrevalorización de la moneda chilena, fue la importación de bienes de consumo no alimenticios. A diferencia de lo ocurrido en Brasil y Colombia, en Chile los créditos externos fueron canalizados principalmente por bancos privados controlados por los principales grupos económicos. Así, por lo menos el 45% de los créditos externos ingresados entre 1977 y 1980 a través del artículo 14 de la ley de cambios[2] fueron captados por solo seis grupos económicos, principalmente a través de los bancos que controlaban[3]. Esto no solamente permitía a esos grupos contar con un financiamiento barato si se lo comparaba con los créditos en pesos del sistema financiero local[4], sino que fue una poderosa palanca para su expansión, ya que de este modo adquirieron

numerosas empresas en manos del Estado y absorbieron otras empresas privadas que carecían de ese acceso privilegiado al mercado crediticio.

Normalmente, un país se endeuda cuando importa más de lo que exporta, y es lo que ocurrió en los casos arriba mencionados: el origen de la deuda se «ve» en más bienes de capital, más energía, más materias primas, más bienes de consumo, también más armamento que los que se hubieran podido comprar con las divisas obtenidas de las exportaciones. Pero Argentina y Venezuela realizaron la triste hazaña de aumentar extraordinariamente su deuda durante un periodo en el que tenían excedentes comerciales. En esos países, la principal contraparte de la deuda externa, en la balanza de pagos, es la fuga de capitales privados (véase el cuadro IX.2). Se ha calculado que, de no haber existido esa fuga de capitales, la Argentina, en vez de tener una deuda de 50.000 millones de dólares en 1985, hubiera debido solo 1.000 millones; en tanto Venezuela, que en esa fecha debía 31.000 millones de dólares, hubiera sido acreedora del resto del mundo por 12.000 millones[5]. Existe además una correspondencia entre esa fuga de capitales y los activos externos de los argentinos en el exterior (sector privado no financiero), que en 1991 era de 50.000 millones de dólares y en 2002 de 109.000 millones (véase el cuadro IX.3).

Cuadro IX.2. Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela: fuga de capitales, 1973-1987 (en millones de dólares y porcentajes)

Países	Fuga de capitales (1973-1987)	Deuda total (1987)	Fuga de capitales en % de la deuda externa (1987)
Argentina	29.469	43.674	76,9
Brasil	1.556	20.634	18,3
Colombia	1.913	2.994	19,5
México	60.970	79.102	73,3
Perú	2.599	4.148	23
Venezuela	38.815	48.027	131,5

Fuente: IFRI, Ramses 93, París, 1992, p. 235, sobre la base de M. Pastor, «Capital flight from Latin America», World Development, enero de 1990.

Cuadro IX.3. Argentina: balance de pagos. Cuenta capital y financiera. Acervo de activos externos del sector no financiero (saldos a marzo de cada periodo, en millones de dólares)

	1991	1998	2002	2012
Inversión directa	5.179	16.883	19.075	31.926
Otros activos	44.884	72.666	90.091	170.635
Total	50.063	89.549	109.166	202.561

Fuente: República Argentina, Ministerio de Economía (www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales).

El problema radicó no solo en la naturaleza de esos préstamos, sino también en la forma en que se canalizaron.

En la Argentina, del mismo modo que en Chile, parte importante del endeudamiento externo se canalizó a través de algunos bancos privados, que eran extranjeros o pertenecían a ciertos grupos económicos. El acceso privilegiado a los créditos externos brindaba a las grandes empresas nacionales y extranjeras la posibilidad de realizar fuertes ganancias financieras. En efecto, entre 1978 y principios de 1981, rigió en la Argentina un plan antiinflacionario que hacía evolucionar el tipo de cambio a un ritmo sensiblemente menor al de la inflación. En tales circunstancias, los créditos en divisas resultaron tener un costo real anormalmente bajo –y hasta negativo–, mientras que las tasas de interés (activas y pasivas) en pesos eran fuertemente positivas. Quien accediera a los créditos externos tenía garantizadas ganancias rápidas y sin riesgos, colocando esos fondos en el sistema financiero local.

En el momento en que la política de retraso cambiario se tornó incierta, en el segundo semestre de 1980, los especuladores cambiaron masivamente sus activos financieros a dólares. Para hacer posible esa operación, el gobierno obligó a las empresas públicas a endeudarse en el exterior, para entregar esas divisas, a bajo precio, a los especuladores privados. Cuando poco tiempo después se devaluó, las cuantiosas deudas externas de las empresas públicas les significaron fuertes pérdidas (puesto que no se les permitió suscribir ninguno de los seguros de cambio ex post con que se benefició a las empresas privadas), «prueba irrefutable» de su ineficiencia, y argumento en favor de su privatización (libre de deudas, asumidas por el Estado)[6].

Un caso «mixto» es el de México: ese país financió inversiones petroleras con recursos externos, pero también realizó fuertes importaciones de bienes prescindibles y, en 1981-1982, fue el

escenario de una colosal fuga de capitales: salieron 29.000 millones de dólares en 18 meses (esto es, 14% del PIB de 1982). Se ha estimado que, de no haber existido fuga de capitales, la deuda externa mexicana hubiera sido de 12.000 millones en 1985, en vez de 97.000 millones[7].

La situación no se mantuvo estable en el tiempo. En los años ochenta sobrevino una crisis de sobreendeudamiento. En ese momento, cambió drásticamente el mercado crediticio internacional, al modificarse bruscamente la política monetaria norteamericana. Se produjo una brutal subida de la tasa de interés en Estados Unidos que impulsó a las demás tasas en los mercados financieros internacionales. Los capitales tendieron a concentrarse en Estados Unidos, que financió de ese modo sus crecientes déficit externo y fiscal. La tasa de interés sobre las deudas de los países latinoamericanos (deudas que eran a tasa variable) se triplicaron, llegando al 20% anual. Los países endeudados debieron entonces pedir más créditos, no ya para usarlos en función de sus políticas económicas, sino para pagar una masa bruscamente incrementada de intereses. Esto llevó a un proceso acumulativo, en el que los nuevos créditos engrosaban la deuda, creciendo entonces los intereses devengados, y requiriéndose por consiguiente créditos cada vez mayores. La deuda había dejado de ser el resultado de un «proceso de intermediación», para transformarse en una entidad autónoma, autorreproducible, desligada del financiamiento de la producción y, por el contrario, drenándolo. El monstruo había adquirido vida propia.

A principios de los años ochenta, todo estaba listo para que se declarara la crisis de sobreendeudamiento que dejaría al descubierto la imposibilidad de los países latinoamericanos de afrontar el servicio de la deuda. El estallido de la crisis podía sobrevenir de muchos lados; la chispa que desencadenó el incendio fue la declaración de la moratoria mexicana de 1982. Lo que siguió es típico de las crisis de sobreendeudamiento: el crédito se retrajo cuando era más necesario, agravando la situación de los deudores. Había entonces un riesgo serio de crisis bancaria internacional, ya que los bancos eran titulares del 79% de la deuda latinoamericana, y entre ellos los más expuestos eran los que dominaban sus respectivos mercados nacionales, y que estaban conectados

mediante préstamos cruzados con muchos otros bancos. Lo urgente desde el punto de vista de los países industrializados era evitar que una crisis de pagos de los países sobreendeudados se propagara al sistema financiero internacional. Como veremos, los acreedores consiguieron eso y mucho más; pero, para lograrlo, los pueblos de los países deudores debían aceptar duros sacrificios, y para ello era útil que pensaran que «no se puede dejar de pagar la deuda externa».

Llegamos así al decenio de 1990, cuando se restableció el flujo de capitales hacia los países de América Latina, con las características detalladas en el capítulo X correspondiente a la venida de capitales extranjeros. Se trata sobre todo de inversiones de cartera y bursátiles muy elevadas, realizadas por inversores no bancarios. La afirmación de que uno de los factores determinantes de esos flujos habría sido el control riguroso de las variables monetarias y fiscales en esos países, puede cuestionarse, por lo menos en uno de los casos más importantes. En Brasil, la entrada neta de capitales se elevó de 1.200 millones de dólares en 1991 a 10.100 millones de dólares en 1992; y ese año la inflación fue del 1.131%, y existió una grave crisis política que culminó con la destitución del presidente de la República; pero el superávit del balance externo de bienes fue de 15.000 millones de dólares y la tasa de interés en dólares –según cifras de la UNCTAD[8]– se ubicó en un 9,5% mensual. Parece claro que la extraordinaria rentabilidad y la solidez del sector externo prevalecieron sobre los defectos del ajuste.

La nueva oleada de capitales hacia América Latina que se produjo a principios de los noventa hizo pensar a muchos que la crisis de la deuda había sido superada, en especial gracias al Plan Brady. Por una parte, la carga de la deuda disminuyó fuertemente, no como consecuencia de ese plan, sino principalmente por la reducción de las tasas de interés internacionales; por otra parte, un nuevo grupo de agentes financieros (fondos de inversión y de pensión, aseguradoras, etc.) canalizaron montos importantes de préstamos hacia los «mercados emergentes» que pagaban altas tasas de interés. Como ocurre habitualmente en la historia de las finanzas, siempre la última crisis es vista como la final, y el auge financiero del momento aparece, esta vez sí, apoyado sobre sólidas bases reales (en la primera mitad de los noventa, era la oleada de reformas

neoliberales). En la práctica, los flujos de endeudamiento se destinaron en varios países a instaurar políticas de control de la inflación basadas en un «ancla cambiaria»: gracias a la abundancia de divisas, era posible mantener una moneda nacional sobrevaluada (lo que moderaba la inflación) y financiar un creciente desequilibrio comercial. Las crisis de balanza de pagos fueron la consecuencia lógica, seguidas por fuertes devaluaciones y crisis bancarias: México en 1994 y 1995, Ecuador en 1998, Brasil en 1999, Argentina en 2001…

Con la retracción del financiamiento voluntario internacional que siguió a la crisis asiática de 1997-1998, reaparecieron el Tesoro de los Estados Unidos y el FMI para administrar las crisis. Es la época de los grandes «paquetes» de salvataje financiero, que en la práctica permitían pagar a los acreedores privados e intervenir en la definición y aplicación de los «ajustes» de los países en desarrollo, buena excusa para imponer nuevas «generaciones» de reformas neoliberales (como siempre, si las reformas anteriores dieron mal resultado, la razón aducida es que eran incompletas).

De este modo, la deuda externa constituyó un problema central en numerosos países latinoamericanos: esa ha sido una pesada carga para sus cuentas externas y fiscales y una palanca en manos del bloque acreedor para condicionar las opciones de desarrollo. El desendeudamiento en términos relativos desde 2003 (véase nuevamente el cuadro IX.1) descomprimió la presión sobre América Latina y le brindó márgenes de maniobra para enfrentar la crisis financiera global de 2008; pero esa presión se siente ahora en otras regiones del globo, especialmente en varios países europeos. Como veremos más adelante, se discute nuevamente en los centros financieros internacionales cómo se puede manejar las crisis de las deudas soberanas. Parece, sin embargo, que un cambio de enfoque que lleve a un mejor reparto de la carga de la deuda (en donde los acreedores deban aceptar quitas de capital y reducción de intereses) y a la recuperación de la soberanía económica deberá surgir principalmente de la acción de los países endeudados.

El verso

Frente a la deuda externa, se recita un verso «pagador», del que se pueden distinguir tres versiones.

La primera afirma que se trata de un problema de relevancia menor, porque «no se está pagando nada»; o los pagos han sido muy aliviados por el Plan Brady; o porque los verdaderos problemas son otros. Así, Barber Conable (en ese entonces presidente del Banco Mundial) acusó a los políticos del Tercer Mundo de usar la deuda externa como un chivo expiatorio para disimular las deficiencias internas, que nada tendrían que ver con la deuda externa, y que serían las verdaderas causas del estancamiento de sus países.

La segunda versión sostiene que si un país se endeudó, debe pagar; que eso es lo correcto y solo así se mantendrá el crédito internacional, que permitirá remontar la situación con nuevas afluencias de capitales. Si hubo apresuramientos o cálculos económicos equivocados, es el país el que debe hacerse cargo de ellos, dada la continuidad jurídica de los Estados; además, es un requisito indispensable para seguir perteneciendo al mundo occidental.

La tercera versión es una variante de la anterior, con mayor contenido crítico. Reconoce que los países deudores han sufrido un saqueo, pero concluye que hay que pagar, no por convicción –como en el caso anterior–, sino por necesidad: la infamia ya está consumada y ahora no queda otra posibilidad que pagar.

En todas sus versiones, el verso supone que la carga de la deuda estará repartida entre deudores y acreedores. Así, se ha prometido financiamiento de la banca privada (dentro del llamado Plan Baker anunciado en 1985), de los organismos multilaterales, y alivios de índole diversa, hasta llegar al Plan Brady que contempla una condonación parcial del capital adeudado o la fijación de límites a la tasa de interés. Asimismo, se alega que las moratorias o las limitaciones unilaterales de pagos al final perjudican a quienes las adoptan, ya que impiden que vengan nuevos créditos voluntarios de los bancos y otros inversionistas, y exponen al país a represalias, en especial comerciales. Además, si no se pagara la deuda, podría cambiar la actitud de Estados Unidos con respecto a las democracias

latinoamericanas.

En definitiva, las distintas versiones del verso comparan los costos que significaría para los deudores el cumplimiento del servicio de la deuda en los términos fijados por los acreedores, frente a los costos de un incumplimiento, minimizando los primeros y magnificando estos últimos.

El reverso: quiénes están detrás del verso

El verso ha servido de cobertura a una distribución esencialmente injusta de los costos de la crisis de la deuda. Por una parte, el bloque acreedor, que fue quien estableció la «estrategia de la deuda», evitó una crisis de sus sistemas bancarios y además consiguió dictar políticas económicas afines a sus intereses. Por la otra, dentro de los países deudores, algunos grupos económicos y sociales –que fueron en gran medida causantes del endeudamiento– no solamente esquivaron los costos del ajuste, sino que obtuvieron importantes transferencias de recursos por parte de los Estados y ganaron protagonismo en los nuevos ordenamientos económicos que se han ido impulsando, frecuentemente en alianza con el capital extranjero (véase el capítulo VII acerca del ajuste).

Detrás del verso están entonces los beneficiarios de esta gestión de la crisis: la banca transnacional y el sector financiero local, que se han lucrado con esa política, así como los empresarios y particulares que en varios países protagonizaron una enorme evasión de capitales; en algunos casos, el pago de intereses es el pago a ellos mismos[9].

Junto a los beneficiarios directos del pago de la deuda, figuran los interesados en que se mantenga la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, para que se consolide la vigencia del modelo neoliberal. Esa condicionalidad se dirige a veces a satisfacer demandas específicas de grupos de presión (cuando el FMI reclama aumentar las tarifas, desregular más aún el mercado laboral o privatizar más empresas públicas), pero sobre

todo tiende a conservar la actual estructura del poder económico. Los grupos que proclaman la necesidad de seguir las instrucciones del FMI no quieren que se reexamine el problema del poder económico, porque están bien ubicados en su estructura y jerarquía, y saben que el enfrentamiento con los acreedores externos y con el sector financiero local puede producir cambios en el orden establecido.

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

La transferencia de recursos que debieron efectuar los países deudores fue exorbitante y significó una brutal regresión económica en esos países. El peso de la deuda externa fue el mayor determinante de los resultados económicos de los años ochenta (la «década perdida» para el desarrollo). Al comenzar el decenio de los noventa, la notable afluencia de capitales de corto plazo provocó un alivio en las cuentas externas. Sin embargo, como ya señalamos, el problema de la deuda externa estuvo solo adormecido por la crisis norteamericana y las políticas keynesianas de bajas tasas de interés; pero resurgió cuando en el periodo 1998-2003 se detuvo la entrada neta de capitales.

Se advierte ahora que se trata de dos corrientes separadas: por un lado, está la deuda «consolidada» por el Plan Brady, que es la deuda vieja; y, por el otro, los nuevos flujos de préstamos, que durante varios años hicieron posible servir la deuda externa sin mayor sacrificio, pero que en muchos países engendraron una nueva «bola de nieve» de endeudamiento que derivó en una salida de capitales tan masiva como antes fue su entrada: es la deuda nueva. Se debió entonces recurrir a un tipo de «financiamiento extraordinario» de crisis (préstamos de salvataje del FMI y otras fuentes oficiales, atrasos en el pago de capital e intereses), que por su naturaleza no es una modalidad durable de financiamiento, sino que marca el fin del ciclo crediticio iniciado a principios de los noventa.

Un protagonista de este proceso fue la banca transnacional.

El verso, como ya se dijo, defiende una distribución de costos y beneficios injusta e inmoral. El problema de la deuda se origina básicamente por decisiones tomadas en los países desarrollados: las de la banca privada, que internacionaliza sus operaciones, y las del gobierno norteamericano, que modifica súbita y unilateralmente las condiciones del mercado de capitales. Sin embargo, no fueron los acreedores los que sufrieron por sus acciones. El Banco Mundial lo ha expresado con claridad:

El «contrato implícito» en la estrategia de la deuda, en la forma en que ha evolucionado desde 1982, preveía una repartición de la carga: ajuste por parte de los deudores, aumento de los préstamos que otorgan los acreedores oficiales en apoyo del ajuste y suministro de recursos suficientes por parte de los acreedores privados. La estrategia tuvo un éxito relativo en lo que respecta a ganar tiempo; facilitó el fortalecimiento del sistema financiero internacional y redujo los riesgos en el caso de los bancos comerciales, pero el restablecimiento del crecimiento en los países deudores ha sido difícil[10].

También vale la pena citar a un representante de la banca privada acreedora: el presidente del Citibank Argentina declaró que «para nosotros, la historia de la deuda externa argentina terminó muy bien»; ese banco tenía 1.300 millones de dólares en títulos de la deuda argentina y ahora solo le quedan entre 10 y 15 millones; la diferencia fue utilizada para comprar, mediante el régimen de capitalización de la deuda externa, acciones de las empresas públicas (YPF, Telefónica y distribuidoras de gas, entre otras), que, en conjunto, tienen un valor de 2.300 millones de dólares[11].

Los intereses cobrados fueron exorbitantes: si se hubiera aplicado la tasa de interés histórica (la inflación de Estados Unidos más el 1%), y se hubiera considerado como amortización de capital el exceso sobre una tasa de interés razonable (siguiendo el principio del artículo 40 de la Constitución Nacional argentina de 1949), a principios de 1989, con los pagos realizados, se hubiera terminado de pagar la deuda externa argentina (véase el cuadro IX.4).

Cuadro IX.4. Argentina: estado conjetural de la deuda externa si se hubieran aplicado las tasas de interés históricas (1976 a 1989)

▪

	Deuda presentada a 1	Entrada de capital 2	Tasa de interés histórica 3	Intereses históricos 4	Pagos reales de int 5
1976c	8.280	261	6,7	572	-687
1977	8.426	556	7,5	674	-710
1978	8.946	302	8,6	795	-1.634
1979	8.409	4.760	12,3	1.620	-1.218
1980	15.571	2.176	14,5	2.573	-2.212
1981	18.108	1.519	11,3	2.218	-3.896
1982	17.949	1.684	7,1	1.394	-5.150
1983	15.877	-21	4,2	666	-7.530
1984	8.992	2.661	5,3	618	-6.077
1985	6.194	1.982	4,5	368	-3.238
1986	5.306	1.968	2,9	182	-4.449
1987	3.007	2.319	4,7	250	-4.351
1988	1.225	3.430	5,1	237	-4.942
1989	-50				

Los valores de las columnas 1, 2, 4 y 5 están expresados en millones de dólares; y los de la columna 3, en porcentajes.

a Se ha supuesto que la tasa de interés histórica es la inflación de los Estados Unidos más el 1%.

b Se consideraron solo las amortizaciones del sector oficial.

c La «deuda presunta» corresponde a la deuda real a fines de 1975.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Cepal y la OCDE.

Los planes de ajuste provocados por la crisis de la deuda externa se reflejaron en las relaciones de poder. Sus consecuencias políticas están a la vista en los países de América Latina. Incluso quienes los instrumentan reconocen sus graves defectos sociales; y sus repercusiones se advierten desde la explosión popular de Caracas en 1989, la insurrección de Chiapas (enero de 1994), de Ecuador (enero de 2000), de Argentina (diciembre de 2001), de Bolivia (octubre de 2003). De tal modo, los gobiernos que aplican planes de ajuste corren el peligro de sublevaciones populares que lleven a disturbios masivos, solo controlables con una represión violenta o con un asistencialismo que por su magnitud excede a esos mismos programas de ajuste. Por eso, la política del FMI es cada vez menos compatible con la democracia.

Lo que está en juego detrás del verso «pagador» es, como se ve, mucho más que un problema de ganancias de los bancos, o incluso de estabilidad del sistema financiero internacional: es una relación de poder entre deudores y acreedores, y también dentro de cada uno de esos grupos. No se trata solamente de distribuir los costos hoy, sino de establecer una estructura de poder económico y político que determinará el estilo de desarrollo en el futuro. Al

advertir sobre las terribles consecuencias de «patear el tablero» dejando de pagar la deuda, y al mismo tiempo prometer rápidos alivios, el verso ha estado jugando un papel dentro de una estrategia de dominación. Lo fundamental era y es evitar las acciones de ruptura de los países endeudados, aun si para ello hay que concederles algún tipo de desahogo[12].

Todos los planteamientos de alivio surgidos del bloque acreedor, y han sido muchos desde el Plan Baker al Plan Brady, parten de la condicionalidad que les debe estar asociada, y que imponen «el ajuste» en los países, tanto en su versión coyuntural como estructural (véase el capítulo VII). En cuanto a la importancia del alivio, este debe ser «suficiente para que se note la diferencia, pero no para que los países salgan totalmente del predicamento»[13]. El objetivo es transparente: se trata de usar la crisis de la deuda, no de superarla; hay que apretar sin ahogar, pero con la fuerza suficiente para que los deudores no se escapen. La dependencia política y económica en la que se ven atrapados los países deudores es, posiblemente, la consecuencia más nociva del verso y de la realidad que busca legitimar.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Planteo general

En el verso se excluye la posibilidad de moratorias unilaterales o de incumplimientos, como si se tratara de pecados capitales que casi nadie hubiera cometido antes, y que nos trasladarían automática y eternamente al infierno político y económico. Por eso es útil recordar que, históricamente, las deudas públicas internacionales no se pagaron en su totalidad ni con regularidad. En 1924 escribía lord Keynes:

El registro de incumplimientos (defaults) por gobiernos extranjeros de su deuda externa son tan numerosos y ciertamente tan cercanos a ser universales, que es más fácil tratar con ellos nombrando a aquellos que no han incurrido en incumplimiento que a aquellos que lo han hecho… En adición a aquellos países que incurrieron técnicamente en incumplimiento, existen algunos otros que pidieron prestado en el exterior en términos de su propia moneda y entonces permitieron que esa moneda se depreciara hasta menos de la mitad del valor nominal al cual se habían contratado los préstamos, y en algunos casos a una fracción infinitesimal de él. Los más importantes países en ese grupo son Bélgica, Francia, Italia y Alemania[14].

Esta tradición de no pago de la deuda externa se cumplió en América Latina, en especial en la década de 1930. En particular, en 1935 la mayoría de los países suspendió el pago de los intereses, de amortización de la deuda, o de ambos, debido a la disminución del valor de sus exportaciones durante la crisis comenzada en 1929; los únicos países que continuaron sirviendo la deuda fueron Argentina, Haití y República Dominicana. Esta falta de pago provocó una fuerte baja en la cotización de los bonos, propicia para su rescate por los países deudores, que así disminuyeron sustancialmente su deuda.

En relación con los tenedores de títulos latinoamericanos, sus pérdidas no fueron grandes, si se consideran los intereses pagados y los reembolsos efectuados antes de suspenderse los servicios de los bonos (para el conjunto de América Latina, esas pérdidas alcanzaron 58,4 millones de dólares, sobre un capital nominal realmente invertido de 1.935 millones de dólares)[15].

En el caso particular de la Argentina, desde la escuela primaria se enseña la frase del presidente Nicolás Avellaneda: «hay dos millones de argentinos que economizarán hasta sobre su hambre y su sed, para responder en una situación suprema a los compromisos de nuestra fe pública en los mercados extranjeros»[16]. Afirmación que el mismo presidente Avellaneda ratificaba en su Mensaje al Congreso de 1877: «quería, además, agregar una palabra en justa reivindicación de nuestra honra: hemos pagado hasta este momento

todo, y hasta casi sin examen, porque este es uno de los rasgos de nuestro carácter nacional»; es decir, no se examinaba si la deuda era o no real o legítima (tal vez, más que en el carácter nacional, esté en la conducta de los gobernantes el consentir que se estafe al país).

Pero en 1890 ocurrió una crisis en la fortuna de uno de los principales bancos ingleses –el Baring–, «cuando Argentina no cumplió con el pago de bonos y los Baring fueron dejados con obligaciones por 21 millones de libras (aproximadamente 100 millones de dólares). La casa Baring fue salvada por la intervención del Banco de Inglaterra y un importante grupo de banqueros de la City de Londres, incluyendo los Rothschild»[17]. Finalmente, en 1893 se firmó un acuerdo por el cual los acreedores redujeron los intereses y soportaron pérdidas de capital[18].

Volviendo a los casos generales, se comprueba que han existido repudios totales de deudas públicas cuando provenían de decisiones de gobiernos usurpadores y fueron por consiguiente contraídas al margen de las normas constitucionales. Así, durante la Guerra de Secesión norteamericana, los estados del Sur emitieron una deuda que, cuando terminó el conflicto, fue repudiada. En 1868, por enmienda constitucional, se estableció que todo préstamo otorgado a quien atentara contra Estados Unidos y su Constitución era un préstamo ilegítimo que no podía ser reclamado. Otro antecedente es el de Costa Rica. En 1917, el general Tinoco accedió al poder mediante un golpe de Estado, y su gobierno contrajo una deuda con el Royal Bank of Canada. Esa deuda fue desconocida por el gobierno constitucional que siguió a la caída de Tinoco en 1919. El banco acreedor perdió el juicio por el que quiso recuperar el préstamo, pues la justicia estimó que había procedido de mala fe al prestarle a un gobierno ilegal.

Pero no solo se trata de repudios totales. Un ejemplo de repudio parcial de la deuda externa fue el cometido por Gran Bretaña en perjuicio de Argentina, al final de la Segunda Guerra Mundial. En ese momento, debió pagar la deuda contraída durante el conflicto y se comprometió a hacerlo en el acuerdo Miranda-Eady (del 17 de noviembre de 1946), pero el gobierno británico declaró la inconvertibilidad de la libra esterlina el 20 de agosto de 1947; de tal modo, los saldos acumulados por la Argentina y bloqueados en

el Banco de Inglaterra solo podían utilizarse para pagos dentro del área de la libra esterlina. Esta expoliación prueba cómo los países desarrollados utilizan su poder político y económico para pagar sus deudas en moneda nacional inconvertible, por una decisión unilateral, lo que consideran una inaceptable aberración cuando el que pretende hacerlo es un país subdesarrollado.

A su vez, los países latinoamericanos incumplieron el pago de la deuda externa en distintos momentos de su historia. En el último cuarto de siglo, varios de ellos declararon moratorias temporarias de pagos de la deuda externa, o simplemente interrumpieron los pagos. Frente a estas situaciones, no existieron represalias comerciales y las sanciones financieras fueron irrelevantes puesto que, con o sin moratoria, los bancos ya habían dejado de prestar. Por lo demás, la evolución del comercio exterior de esos países fue el resultado de su situación económica interna y de su política de utilización de divisas. Esta situación no es excepcional: un estudio econométrico que cubre 83 casos de default soberanos entre 1972 y 2000 encuentra que los costos del default son de corta duración (no encuentran evidencia de costo alguno después de uno o dos años); y que si hay una relación positiva entre default y crisis económica, el default no fue la causa de la crisis, sino más bien su consecuencia[19].

Veamos ahora el caso particular de la Argentina.

Desde 1976 (con la implantación del régimen neoliberal), hasta fines de 2001 (con la declaración del default), la Argentina vivió en una economía de endeudamiento, agravada a partir de 1990. El fracaso de la convertibilidad, del que se habla en el epílogo de este libro, se plasmó en un estado de insolvencia. La estrategia de ganar tiempo mediante la emisión de deuda a tasas crecientes y una dependencia creciente hacia el FMI no hizo sino inflar la deuda que habría luego que renegociar.

El 23 de diciembre de 2001, ante la imposibilidad de pagar, se declaró el default de la deuda externa, que tras la devaluación de 2002 representaba el 154% del PIB. Comenzó entonces una negociación para regularizar la situación, que se cerró en marzo de 2005 con una fuerte quita, ampliación de plazos y emisión de nuevos bonos. Quedaba así una parte de la deuda que se sirvió con

regularidad y otra que entró en incumplimiento. Continuaron los servicios a los organismos internacionales y a los bonos emitidos después del default, que en conjunto ascienden a 82.300 millones de dólares. De los 81.836 millones de dólares en bonos elegibles, se canjearon 62.318 millones (el 76,15%). Si se compara el total del stock de deuda pública antes y después del canje, existe una rebaja de 66.013 millones con respecto a la deuda existente en diciembre de 2004 y de 19.000 millones en relación a la de diciembre de 2001.

El total de la deuda pública quedó en 125.000 millones de dólares; no ingresaron al canje bonos por 19.800 millones de dólares. El porcentaje de bonistas que aceptaron el canje fue del 76%; en 2010 se reabrió el canje y lo aceptó un 17% adicional. De tal modo, el 93% de los bonistas aceptó el canje propuesto por el gobierno argentino. Durante este proceso, y como una forma de apartar al FMI de la negociación, la Argentina pagó toda su deuda con ese organismo. Gracias a este canje y al crecimiento económico de la última década, la deuda externa cayó al 28% del PIB en junio de 2013, la mitad de la cual corresponde al sector privado.

La Argentina intenta actualmente regularizar su situación con el Club de París, y también con los acreedores que no han querido entrar en los dos canjes ofrecidos, algunos de los cuales (los llamados «fondos buitre») litigan para cobrar el 100% de la deuda que compraron a muy bajo precio en el mercado secundario. Pero las complicaciones que esta situación genera deben compararse con el crecimiento económico que fue posible gracias, en gran parte, a haber renegociado el grueso de la deuda para hacerla «pagable» y recuperado la potestad de seguir la propia política económica.

En síntesis, la experiencia argentina muestra que es posible negociar quitas sustanciales de la deuda externa y obtener alargamiento de los plazos; y que con una política de desendeudamiento, la deuda externa deja de ser uno de los ejes del programa económico y se «disuelve» dentro de un programa heterodoxo de desarrollo económico con inclusión social.

El inverso: la refutación [20]

El problema de la deuda externa no es política ni económicamente neutro. Están en juego, entre otros valores, el grado de autonomía nacional para adoptar las decisiones de política económica, el nivel de vida de la población y el proceso de acumulación de capital. Por ello, su análisis debe realizarse con una clara orientación moral y política: la defensa del interés de la Nación y de la enorme mayoría de sus habitantes. Debe tomarse conciencia de que se trata de hechos extraordinariamente graves e insólitos, que forman parte de una larga y profunda crisis, que afectó tanto a los países latinoamericanos como al conjunto internacional.

La situación es peor en ciertos países –como en los casos históricos de Argentina y Venezuela– en los que la mayor parte de la deuda sirvió para proveer las divisas necesarias para financiar la evasión de capitales y la contrapartida real en bienes y servicios fue ínfima; y además la renegociación de los pagos obliga a someter la política económica a la vigilancia del Fondo Monetario Internacional.

En múltiples casos, se vulneraron la legalidad y legitimidad de la deuda. No es cierto que haya una deuda externa global que el honor nacional obliga a pagar; son miles de deudas con cientos de acreedores, que obedecen a múltiples causas. Debe, entonces, distinguirse entre los diferentes deudores y acreedores y las causas del endeudamiento, para determinar su legitimidad y legalidad, y dentro de ellas, cuáles son las ilegítimas. Con respecto a estas últimas, no existe ninguna obligación moral de pagarlas, aunque sean legales. El problema se reduce a la capacidad recíproca para imponer o eludir represalias.

El problema de la deuda externa va a extenderse durante decenios y es tan complejo y cambiante que no existen soluciones fijas y definitivas. Las que en determinadas circunstancias pueden ser buenas –o menos malas– pueden convertirse en pésimas si varía la situación nacional o internacional; y un desenlace que parecería utópico hoy, puede convertirse en viable, e incluso en necesario, dentro de uno o cinco años. No se trata de un caso cerrado y en el futuro pueden ensayarse otras soluciones, si las consecuencias de los compromisos que se asumieron fueran peores de lo esperado, o si la situación internacional variara, o si se estructurara una

voluntad nacional para aplicar otra política.

En varios países, la gama de irregularidades cometidas por los acreedores externos y sus socios locales vician de nulidad toda la operación. En el caso argentino, por ejemplo, a otras irregularidades, se suman el hecho de haber sido contraída la deuda por un gobierno usurpador, de estatizarse la deuda privada, de cobrarse deudas ya pagadas e intereses usurarios, de otorgarse autopréstamos que figuran como deuda externa, de renunciarse a la inmunidad de Estado soberano y de haberse eximido del pago de impuestos nacionales[21].

Además de las cláusulas impugnables contenidas en los contratos, son de aplicación algunos principios generales del derecho, como la teoría de la imprevisión, que sostiene que los contratos pueden no cumplirse cuando su ejecución se torna imposible o impracticable comercialmente. Ello requiere la convergencia de varios elementos: primero, que los cambios sobrevinientes no hayan podido ser previstos; segundo, que los costos que implica el cumplimiento del contrato sean mucho más elevados que los previstos inicialmente; y tercero, que la parte que lo invoca no haya provocado el hecho causante de la imposibilidad. Este principio está incorporado a la jurisprudencia internacional, incluso en Estados Unidos. En el caso de la deuda externa, convergen los requisitos que justificarían el incumplimiento: primero, estaba fuera de toda previsión razonable el aumento de las tasas internacionales de interés, que se elevaron del 8,85% anual en 1978 al 16,78% en 1981 (tasa anualizada de oferta interbancaria de Londres en depósitos a tres meses), más las sobretasas y las comisiones; este hecho fue agravado porque la política de los países y bancos acreedores dificultó el pago (caída de los precios de las materias primas, y drástica disminución a partir de 1982 del flujo de capitales que podían utilizar los deudores para pagar intereses); asimismo, los países deudores fueron ajenos a los cambios en las condiciones que imposibilitaban el pago de los intereses.

Frente a esta situación, entre otras medidas, se ha propuesto que se solicite a la Corte Internacional de Justicia de La Haya una opinión consultiva sobre los aspectos jurídicos de la deuda externa, algunos de los cuales se señalaron en el párrafo anterior[22]. Si bien esta

declaración no sería obligatoria, podría ser válida ante tribunales regidos por el derecho anglosajón, que aplican el derecho internacional como ley del país. Asimismo, esa decisión sería obligatoria para los organismos del sistema de las Naciones Unidas, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que así serían forzados a modificar sus políticas[23].

El «conglomerado expoliador»

Los hechos referidos revelan que se cometieron indudables abusos por parte de la banca internacional, comenzando por los créditos masivos a gobiernos usurpadores y por el otorgamiento de notorios autopréstamos, continuando por el uso que se le dio (financiamiento de la evasión de capitales) y terminando con las cuantiosas ganancias que estas operaciones les reportaron a los bancos. Esta no fue únicamente la obra de gobiernos usurpadores o irresponsables de países subdesarrollados, sino una gigantesca maniobra de quien hemos definido en otro trabajo como «conglomerado expoliador», del cual forman parte los bancos internacionales. Luego, está totalmente fuera de lugar el reflejo sádico-puritano de quienes manejan la banca y la política financiera de los países desarrollados que, en nombre de la moral, quieren hacer recaer toda la culpa sobre los «irresponsables» subdesarrollados y castigarlos haciéndoles pagar toda la deuda y sometiéndolos a la política de «ajuste»[24].

El diverso: una posición alternativa

Las posiciones alternativas posibles surgen de un análisis de las propuestas de pago –o pago parcial, o no pago– efectuadas tanto por los países acreedores como por los deudores; y de una jerarquización y correcto encuadre del problema, que dé sentido a políticas alternativas.

La gravedad del tema ha generado distintas propuestas para solucionarlo o aliviarlo, elaboradas tanto por países desarrollados como por subdesarrollados.

Con respecto al pago, existen tres posibilidades: que pague el Estado nacional del país deudor, o que asuman los costos los bancos extranjeros o los especuladores residentes en el país deudor. Para cada una de estas hipótesis, se han propuesto distintos procedimientos.

La primera solución es la que se ha cumplido con pocas excepciones y que establece como premisa el pago de la deuda externa en los términos fijados por los acreedores, con los naturales regateos. En el periodo 1980-2002, los intereses devengados y los pagados por países latinoamericanos llegaron a un billón de dólares (1.000.000 de millones). En la mayoría de los países, estos pagos están a cargo del Estado porque se estatizó la deuda privada. Además, se establece la supervisión del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial sobre la política económica interna.

La segunda posibilidad sería que los bancos extranjeros y demás acreedores asumieran parte de los costos; en realidad, ya han cobrado sus préstamos, no solo a través de intereses excesivos, sino también mediante el manejo de los depósitos fugados y los negocios colaterales (en particular la capitalización de la deuda externa). Para que se responsabilicen de una parte importante de la deuda, pueden utilizarse varios procedimientos (véanse pp. 234 y ss.).

La tercera solución es que carguen con el costo –o con una parte de él– los especuladores de los países latinoamericanos, en especial los evasores de divisas, que fueron premiados con la estatización de la deuda y el otorgamiento de bonos y seguros de cambio. Deberá investigarse cada deuda, para determinar si existe identidad entre deudor y acreedor; muchas deudas estaban pagadas en el momento de las renegociaciones, pero no fueron dadas de baja, en particular en los casos de autopréstamos, es decir, cuando se prestó sobre una garantía depositada en el mismo banco; además, existen importantes préstamos entre la casa matriz y las filiales de la misma empresa que figuran como endeudamiento externo. Por otra parte, los seguros de cambio podrían ser cuestionados si quienes se favorecieron con ellos tenían dólares en el extranjero (obligación

sin causa).

En algunas negociaciones, se convalidó el principio del no pago de deudas notoriamente espurias. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua, el Comité de Bancos aceptó que no se pagara aquella deuda externa que no hubiera ingresado en el Banco Central; se trataba en particular de un crédito que se suponía que se había «deslizado» directamente al patrimonio personal del presidente Somoza. Otro ejemplo es el de Venezuela, país en el cual el sector privado reclamó divisas para pagar servicios de deuda externa por alrededor de 14.000 millones de dólares. El gobierno realizó una auditoría para determinar no solo si la deuda realmente existía, sino también los activos externos de esas personas y empresas; si los deudores poseían divisas en el país o en el extranjero, no correspondía que el Estado se las suministrase a un tipo de cambio preferencial. Como resultado de ese examen, que comprendió el análisis minucioso de la contabilidad interna y externa de los interesados, solo se reconocieron deudas por menos de 6.000 millones de dólares[25].

A continuación se examinarán algunas soluciones que han sido propuestas en países desarrollados (ellos también tienen interés en que no estalle el problema) y otras que se sugirieron en países subdesarrollados.

La principal propuesta de los países desarrollados es el Plan Brady, enunciado en marzo de 1989, que consiste en el ofrecimiento de una quita en el monto de la deuda o una reducción de las tasas de interés que disminuya los intereses devengados; la banca privada obtiene garantías de pagos futuros de intereses y de capital, así como el pago de intereses atrasados. Se establece la negociación caso por caso, mediante acuerdos entre el país deudor y los bancos acreedores. Se hace posible la afectación de fondos públicos en esta operación (inicialmente se comprometieron 12.000 millones de dólares del FMI y una suma igual del Banco Mundial, y 6.000 millones de dólares del gobierno de Japón) y se desvinculan los programas de ajuste del FMI del manejo de los balances bancarios[26].

Se ofrecen opciones de reestructuración de la deuda que no son excluyentes y que consisten en la recompra directa, con descuento;

o en la transformación de una parte de la deuda contra nuevas obligaciones, sea con un descuento sobre el valor nominal o con tasas de interés menores. Los aportes de los organismos financieros internacionales o de gobiernos extranjeros pueden servir tanto para la recompra de deuda como para la garantía del capital, o para los pagos de intereses sobre las nuevas obligaciones. El financiamiento se realiza mediante la compra de un bono cupón cero, cuyo capital más los intereses acumulados al cabo de 30 años equivalen al monto del capital de la deuda; la compra de ese bono se realiza con aportes propios del país deudor y préstamos del FMI, del Banco Mundial y de otros gobiernos (hasta ahora, el mayor contribuyente ha sido Japón). Para garantizar el pago de los intereses, se bloquean depósitos[27]. En la Argentina, en abril de 1993 se terminaron de canjear los viejos bonos por los nuevos bonos Brady.

El Plan Brady no terminó con el problema, pues se redujo la deuda no garantizada con los bancos privados, que se sustituyó por otra deuda garantizada por organismos financieros internacionales y por los tesoros de algunos países centrales. Hubo quita, pero fue mucho menor que la que determinaba la cotización de los bonos de deuda. Los países continuaron cargando con una pesada deuda externa, no obstante lo cual desde principios del decenio de 1990 existió un fuerte flujo de capitales hacia las economías «emergentes» endeudadas. Ello fue provocado, por una parte, por la baja tasa de interés que regía en los países desarrollados; y por la otra, por las necesidades de financiamiento de los países subdesarrollados. Así, el endeudamiento de los países latinoamericanos aumentó de modo sustancial y se generó una «burbuja» financiera (véase el cuadro IX.1).

El fenómeno fue internacional y se produjeron las crisis del «tequila», del sudeste asiático, de Rusia, de Brasil, de Turquía y de Argentina. Frente a esta situación, el FMI y el Tesoro de Estados Unidos adoptaron una política de prestamistas en última instancia, que aseguraba a los inversores extranjeros el cobro de sus acreencias, ya que, en caso de insolvencia de los países deudores, el FMI les prestaba para que pagaran. De tal modo, prestarle a países insolventes era buen negocio, pues se cobraban altos intereses por un riesgo que no existía.

Junto a las soluciones elaboradas por los países acreedores, en los países deudores también se han formulado propuestas.

Una de ellas consiste en la determinación de la legitimidad de la deuda, es decir, en someter a un riguroso examen sus aspectos jurídicos, para determinar cuál es la deuda legítima y cuál la espuria. La voluntad de pagar la deuda, reconociendo el principio de la continuidad jurídica de los Estados, no puede llevar al pago de lo que se pretende cobrar ilegítimamente. En el caso argentino, las principales impugnaciones que caben son las siguientes: la deuda original no fue contraída por el Congreso Nacional –como lo determina el artículo 67, incisos 3 y 6 de la Constitución Nacional–, sino por gobiernos de facto; podría existir lesión (artículos 1205 y 1206 del Código Civil); a primera vista hay usura (artículos 21 y 632 del Código Civil); en una parte importante de la deuda (los autopréstamos), existe identidad entre el deudor y el acreedor, con lo cual la obligación se extingue; y sería de aplicación la teoría de la imprevisión (los acreedores cambiaron unilateralmente las condiciones de los contratos, en especial las tasas de interés, de modo que resultaron ruinosos para los deudores, quienes no podían prever tales alteraciones).

Otra posibilidad es la moratoria o periodo de gracia durante el cual no se pagarían capital ni intereses y cuyo significado es necesario desmitificar. Los incumplimientos en el pago de la deuda externa han sido frecuentes, desde siempre, como se señala, citando a Keynes, en el «diverso» de este capítulo. La Corte Suprema de Justicia de la Argentina ha aceptado la constitucionalidad de las leyes de moratoria, si son razonables y protegen los intereses generales de la sociedad (Fallos, t. 172, pp. 29-97); y la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos ha calificado a las moratorias como un remedio usual en épocas de crisis, que en sustancia constituyen un reaseguro del sistema.

Los casos de moratorias unilaterales, extendidos a fines de los años ochenta y a principios de la década de 2000 significaron quitas importantes en la deuda. En situaciones de crisis agudas, la moratoria unilateral es la forma adecuada de defender el bien común y de encarrilar procesos de renegociación de la deuda externa.

La enorme magnitud y la complejidad del tema exigen el diseño de una política de la deuda externa. Su consideración adecuada requiere, primero, que se lo encuadre correctamente, y después que se distingan los objetivos de los instrumentos.

Ante todo, debe tenerse en cuenta que no es cierto que exista una sola posibilidad o que se trate de una decisión técnica (véase el capítulo V sobre la multiplicidad de políticas posibles). Lo que interesa es la decisión política; y para cada estrategia que se desee instrumentar, existe una solución técnica. Esto no significa que se esté en el reino del voluntarismo, sino que los problemas y los riesgos son de índole política. Debe tenerse en claro que lo que se paga a los acreedores externos y a los especuladores nacionales se le quita al Estado y al pueblo de los países de que se trata. Esta decisión deberá ser coherente con el resto de la política económica. No es un acto de gobierno que pueda adoptarse aisladamente, entre otras razones porque establece muy claramente a quiénes se beneficiará y a quiénes se perjudicará con la política económica global; no solo afecta a los acreedores, sino que consolida o cambia la estructura del poder económico interno. Por eso, pagar, renegociar los pagos o no pagar solo tiene sentido dentro de una estrategia global, uno de cuyos puntos más importantes es el de la deuda. Si se decidiera no pagar dentro del modelo neoliberal, no pasaría nada, porque se evadirían esos recursos, como ocurrió con los que constituyen hoy la deuda de varios países.

Otra pauta esencial para encuadrar el problema es que la política de la deuda debe subordinarse a la política económica global, y no al revés, como en general se ha hecho hasta ahora.

Tampoco deben confundirse los objetivos con los instrumentos.

Los objetivos significan, en síntesis, la decisión de terminar con el ilegítimo o abusivo drenaje de recursos hacia el exterior y la recuperación de la facultad nacional de decisión, y se manifiestan en cuatro pautas:

Primera, eliminar o reducir, según las posibilidades, la permanente transferencia de recursos al exterior que significa el pago de la deuda. En particular, debe procurarse una importante reducción de la deuda y de los intereses, y un alargamiento de los plazos, como

fue la reestructuración de la deuda argentina en 2005.

Segunda, mejorar las cuentas fiscales, en las que deben incluirse los recursos necesarios para comprar los dólares con los que se pagarán los intereses.

Tercera, no desnacionalizar la economía, lo que ocurre si los acreedores cobran la deuda con activos físicos nacionales.

Cuarta, no perder el control de la política económica, lo cual significa no estar sometido a las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Los objetivos mencionados deberían instrumentarse tácticamente de acuerdo con la situación que exista en el momento en que deban ejecutarse; y habría que tratar de cumplirlos con el mínimo de conflictos. Para ello, se deberán elegir los instrumentos que sean más aptos, dadas las circunstancias, de entre los diversos mecanismos jurídicos (determinación de la legitimidad de la deuda, identidad entre deudor y acreedor, impugnación de la usura, aplicación de la teoría de la imprevisión y la lesión, etc.) y económicos (moratoria o periodo de gracia para el capital e intereses, condonaciones parciales, fijación de topes a los pagos, etc.). En cada caso, los instrumentos deberán ser coherentes con los objetivos y tener la magnitud requerida.

Ante el resurgimiento en otras regiones de la crisis de la deuda, es importante no repetir los errores de los años ochenta y noventa cometidos en Latinoamérica, cuando los países de la región negociaron desunidos y desde una posición de debilidad; en varios casos, procuraron evitar la suspensión de los pagos al costo de la desorganización completa de sus economías y del descontrol de la inflación, para caer finalmente en la imposibilidad de seguir pagando. De repetirse la historia (y en temas financieros, es algo que ocurre cíclicamente), habrá que recordar que existen posibilidades alternativas, que pueden ser encaradas a partir de la estrategia global de desarrollo de cada país[28].

[1] Salomon Brothers, US multinational banking, semianual

statistics, junio de 1982; Federal Financial Institutions Examination Council, Country exposure lending survey, 1983; y OCDE, Bank profitability, 1987. Sobre la estrategia de los bancos privados de los países desarrollados antes y después de la crisis de la deuda, véase A. Martínez y A. F. Calcagno, con la colaboración de S. Lennie, La evolución de la estrategia de los bancos acreedores, cit.

[2] Por este mecanismo ingresaron, entre 1976 y 1981, más del 80% de los créditos privados a más de un año.

[3] Se trata de los grupos Vial, Cruzat-Larraín, Luksic, Yarur, Edwards y Matte; véase L. F. Rojas, «Concentración económica, conglomerados empresariales e inserción transnacional, Chile 1964-1970 y 1973-1978», Memoria, Universidad Católica de Chile, 1981. En 1980, más del 90% de los créditos «artículo 14» obtenidos por cinco de esos grupos fueron recibidos por sus instituciones financieras; ese porcentaje bajaba a 63% en el caso del grupo Cruzat-Larraín, que contaba con numerosas empresas no financieras de gran tamaño que contrataban directamente parte de los créditos.

[4] En el capítulo XI se analiza el funcionamiento del sistema bancario chileno en este periodo, las modalidades de su segmentación y el uso que se dio al endeudamiento externo.

[5] Morgan Guaranty Trust Co. of New York, World Financial Markets, Nueva York, marzo de 1986, p. 15. En el cálculo se supuso que, en ausencia de evasión de capitales, la acumulación de la deuda y los correspondientes pagos de intereses se hubieran reducido, y que los otros flujos (inversiones directas, cambios en tenencias extranjeras de las autoridades monetarias oficiales y bancos, y transacciones en la cuenta corriente excepto pagos de intereses) no diferirían de los actuales.

[6] Para un análisis del caso argentino, véase A. E. Calcagno, La perversa deuda, Buenos Aires, Legasa, 1988 (primera edición en 1985).

[7] Morgan Guaranty Trust Co., op. cit.

[8] UNCTAD, Trade and Development Report, 1993, Nueva York, 1993, p. 63.

[9] Estos casos son aquellos en los que el banco extranjero les otorgó créditos back to back, es decir, contra la garantía de un depósito en el propio banco. Con parte de los intereses que paga el Estado del país deudor (puesto que las deudas han sido de uno u otro modo estatizadas), el banco remunera al exdeudor privado.

[10] Banco Mundial, Informe Anual 1992, Washington, DC, 1992, p. 23.

[11] Página 12, Buenos Aires, 27 de marzo de 1994, suplemento económico, pp. 2 y 3. Se trata de la entrevista realizada por el periodista M. Zlotogwiazda al presidente del Citibank de Argentina J. Bermúdez.

[12] Si los países no cuentan con cierto alivio, «se verán ante la elección de comprimir aún más su demanda interna o de caer en atrasos o aun de declarar una moratoria unilateral sobre los servicios de la deuda externa». Esto no solamente entrañaría costos para los acreedores, sino que les quitaría un elemento de presión. Véase Banco Mundial, World Bank operational strategy in the heavily indebted middle income countries,Washington, DC, marzo de 1988.

[13] S. Fisher, «Para compartir la carga de la crisis de la deuda», Banco Mundial, Washington, Perspectivas Económicas, cuarto trimestre de 1987. Poco después de presentar esta propuesta, el profesor Fisher fue nombrado vicepresidente del Banco Mundial; con posterioridad fue vicepresidente del FMI.

[14] J. M. Keynes, «Defaults by foreign governments», en The Nation and Atenaeum, 18 de octubre de 1924, publicado en The Collected Writings of John Maynard Keynes, volumen XVIII, Activities 1922-1932, The End of Reparations, Cambridge, Macmillan y Cambridge University Press para la Royal Economic Society, 1978.

[15] Cepal, El financiamiento externo de América Latina, NuevaYork, 1964, p. 31.

[16] Mensaje al Congreso del presidente Nicolás Avellaneda, en H. Mabragaña, Los Mensajes, t. III, Buenos Aires, 1910, p. 437.

[17] Véase «Baring», en la Encyclopaedia Britannica, Chicago, William Benton Publisher, 1967, t. 3, p. 163.

[18] H. S. Ferns, Gran Bretaña y Argentina en el siglo xix, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1966, pp. 470 y ss.

[19] Véase E. Borensztein y U. Panizza, The costs of sovereign default, IMF Working Paper, WP 08/238, octubre de 2008.

[20] Sobre el tema, véase A. E. Calcagno, op. cit., pp. 197 y ss., de donde se extraen las reflexiones que siguen.

[21] El Banco Central de la República Argentina comprobó graves irregularidades (fraudes en muchos casos), que no tuvieron consecuencias penales ulteriores. La descripción de algunos de esos casos fue publicada en E. Halliburton, J. M. Bianco y C. Villalba, «Deuda externa privada, el destino de una investigación», en Realidad Económica, Buenos Aires, n.o 87, segundo bimestre de 1989, pp. 72 a 113. Algunos ejemplos son: a) En el caso de Cogasco se pidió la baja de 335 millones de dólares que figuran como deuda externa, en base a que: i) se introdujeron bienes de uso como importaciones temporarias, que en los libros figuran como importaciones definitivas; ii) se declaró que el préstamo debía ser pagado en dólares, cuando en realidad se trataba de florines, que habían sido devaluados; iii) la casa matriz retuvo parte de los préstamos sin aplicarlos a la compra de insumos. b) Se afirma que el Citibank de Buenos Aires conseguía a sus clientes líneas de crédito del Citibank de Nueva York, para que cancelaran sus créditos en moneda extranjera efectuados por residentes en la Argentina en los bancos locales, y poder así obtener seguros de cambio para la nueva financiación del exterior. c) Se tipifican como autopréstamos obligaciones realizadas por Renault, 4 y 15 millones de dólares; Cargill, 13 millones de dólares; ISIN (filial de FIAT), 15,3 millones de dólares; Suchard, 3 millones de francos suizos, etc. d) Se interpreta que existieron aportes de capital a filiales, que se presentan como préstamos financieros, como el caso de Selva Oil con 54 millones de dólares. e) En el caso de Cementos NOA, se afirma que no hay justificación de la deuda de 49 millones de dólares, puesto que no consta la realización de las importaciones que fundamentaban el préstamo.

[22] Esta iniciativa fue sustentada desde 1984 por el Dr. M. A. Espeche Gil y adoptada en el XV Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional (Santo Domingo, marzo de 1989). Posteriormente, fue asumida por el Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina.

[23] M. A. Espeche Gil, Ilicitud del alza unilateral de los intereses de la deuda externa, Madrid, Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 1989, p. 11.

[24] A. E. Calcagno, op. cit., p. 61.

[25] A. E. Calcagno, op. cit., p. 55, sobre la base de información suministrada a los autores por el Dr. H. Hurtado, exministro de Hacienda de Venezuela y exencargado de la negociación de la deuda externa.

[26] Cepal, América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda, Santiago de Chile, 1990, pp. 59 y 60.

[27] Institut Français des Relations Internationales, RAMSES 91, París, 1990, p. 237.

[28] Para el análisis de la deuda externa argentina, véase A. E. Calcagno y E. Calcagno, La deuda externa explicada a todos, Buenos Aires, Catálogos, 2006 (primera edición en 1999).

Capítulo X

La solución es el capital extranjero

El anverso: la definición

Según la definición corriente, el capital extranjero proviene de « la exportación de capital hacia una región o regiones bajo una autoridad política diferente de la que rige en el país en el que reside el dueño del capital»[1]. Esta definición comprende a los créditos externos, a la inversión directa y a la inversión de cartera. Los créditos pueden ser bancarios o comerciales y provenir de fuentes públicas, privadas o multinacionales –como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)–. La inversión extranjera directa (IED) es «el capital invertido con el objeto de establecer lazos económicos durables con una empresa y ejercer una influencia real sobre las operaciones de esa empresa. Estos capitales se distinguen de las inversiones de cartera, que consisten en la toma de participación en las sociedades para ganar un ingreso y no para adquirir un control o establecer allí una presencia permanente»[2].

La acción del capital extranjero en América Latina tiene una larga historia…

Las entradas de capital extranjero a América Latina se remontan a principios del siglo xix. Entre 1822 y 1825, varios bancos y entidades financieras de Londres emitieron una serie de bonos en nombre de gobiernos latinoamericanos que debían pagar deudas por la compra de armas en la guerra de la independencia. «Al mismo tiempo, se crearon más de cuarenta sociedades anónimas a fin de explotar las posibilidades económicas de los países latinoamericanos. Sus propósitos eran muy diversos, como la extracción de perlas, la construcción de un canal en el Istmo Centroamericano o el establecimiento de colonos en los países del

Río de la Plata»[3]. Sin embargo, su auge fue efímero, pues los bancos, ya desde ese entonces, no podían con su inclinación natural, y colocaron los bonos en el público británico en forma muy especulativa: los bancos y los especuladores retuvieron una gran parte de los valores, inflaron artificialmente las cotizaciones, vendieron y después dejaron caer el valor de los bonos. «Los bancos y las casas emisoras fueron las más beneficiadas con estas violentas fluctuaciones, en tanto que los gobiernos latinoamericanos solo recibieron una pequeña proporción de los fondos desembolsados por el público británico, que experimentó grandes pérdidas de capital»[4].

A mediados de siglo se presentó una situación favorable, debido al superávit británico de comercio exterior, y los capitales británicos comenzaron a interesarse en algunas inversiones productivas de la región, como ferrocarriles, tranvías y empresas de servicios públicos[5].

La edad de oro del capital extranjero en América Latina va desde 1874 hasta 1914, y estuvo determinada entre otros factores por las amenazas de guerra en Europa, la necesidad británica de alimentos y la mayor seguridad económica en estos países. «Los ferrocarriles despertaron verdadero entusiasmo.» «También prosperaron otras empresas de servicio público (cables submarinos, fábricas de gas, empresas de agua potable, de teléfonos y de tranvías), las empresas mineras y las sociedades de bienes raíces»[6].

Los fondos europeos financiaron sobre todo ferrocarriles, y los estadounidenses, empresas de servicios públicos. Los grandes prestatarios eran los Estados latinoamericanos, y los ahorristas y el intermediario prestamista eran privados. Esta situación se prolongó, aunque con menos impulso, hasta la crisis de 1929. Las inversiones que mejores frutos rindieron a los prestatarios fueron las instalaciones de infraestructura, por las economías externas que generaron. En cambio, «las inversiones en actividades primarias habían contribuido al crecimiento del sector exportador sin una expansión similar del mercado interno, de modo que estas inversiones dieron origen a un proceso de desarrollo desequilibrado»[7].

Desde 1929 hasta 1938 disminuyó sustancialmente el valor de las

exportaciones latinoamericanas y se detuvo la entrada de capital. En ese periodo entró en crisis el pago de la deuda externa (en 1937, el 85% de los pagos estaba en mora); ello provocó una caída de las cotizaciones de los bonos, que en algunos casos fueron recomprados por los gobiernos de países deudores a precios mucho menores. Después, durante la Segunda Guerra Mundial, las exportaciones crecieron mucho más que las importaciones, por lo que al final de la guerra existía un excedente comercial importante. De tal modo, los países latinoamericanos pagaron deuda externa, compraron empresas extranjeras y repatriaron deuda[8].

En el periodo 1950-1965, el promedio anual de la entrada neta de capitales a América Latina fue solo de 881 millones de dólares y aumentó a 4.334 millones en 1966-1973, cerca de 2,5 puntos porcentuales del PIB. Durante ese casi cuarto de siglo, la mayor parte del financiamiento externo provino de organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el BID, en tanto las inversiones directas netas fueron moderadas: si bien cobraron importancia en algunos países durante los años sesenta, dirigiéndose especialmente a la industria y la banca, se retrajeron a principios de los setenta, debido a la nacionalización de empresas petroleras y mineras.

Ahora bien, la crisis petrolera y el reciclado de los petrodólares modificaron radicalmente el panorama, al dar impulso a la internacionalización de los bancos de los países desarrollados. Frente a la recesión en sus países de origen, esos bancos buscaron nuevos horizontes para hacer negocios y canalizaron la liquidez que recibían de los países exportadores de petróleo hacia esos nuevos mercados. A su vez, los países latinoamericanos para quienes el shock petrolero significaba mayores déficits en cuenta corriente, podían financiar con esos créditos su déficit externo, en tanto otros captaron deuda con una lógica meramente financiera y especulativa. La entrada de capitales fue importante entre 1976 y 1982, en torno a 5,7 puntos del PIB en promedio anual, de los cuales un 80% consistía en préstamos bancarios; esta primera gran ola de capitales extranjeros de posguerra dirigida a Latinoamérica culminaría en la crisis de la deuda de los años ochenta, como expusimos en el capítulo anterior, lo cual restringió por varios años nuevas entradas de capital.

Una segunda ola tomó fuerza a principios de los años noventa, bajo la forma de inversión de portafolio. Como en ocasión de la primera, fue impulsada por una política monetaria expansiva y de bajas tasas de interés en los países del Norte, con la que procuraban superar dificultades financieras internas. Esta vez no fueron los bancos –que se habían deshecho de buena parte de sus créditos luego que se convirtieran en bonos canjeables con el Plan Brady– quienes lideraron el movimiento, sino los inversores institucionales. A ellos se agregaba la inversión extranjera directa, alentada por el proceso de privatización. Los flujos de portafolio resultaron tan volátiles como antes los créditos bancarios, y se revirtieron bruscamente con la crisis asiática y las que le siguieron (las más importantes fueron las de Rusia, Brasil, Turquía y Argentina). A partir de ese momento, las salidas de capitales compensaron con exceso las entradas meramente financieras, es decir, si se excluye a la inversión extranjera directa.

A partir de 2003, se produce un cambio significativo en la balanza de pagos latinoamericana, que no se revirtió totalmente tras la crisis de 2008. La cuenta corriente del balance de pagos se equilibró sin recurrir a un ajuste recesivo como en los años ochenta (por el contrario, la región recuperó un ritmo de crecimiento sostenido como no conocía desde los años setenta). Los flujos brutos de capital, tanto hacia como desde la región, siguieron creciendo, con un saldo positivo debido a la inversión extranjera directa, que tuvo como correlato un incremento de las reservas internacionales (véase el cuadro X.1).

Cuadro X.1. América Latina y el Caribe, saldo en cuenta corriente y movimiento de capitales (en millones de dólares y porcentajes del PIB) en dólares corrientes

	1976-1982	1983-1990	1991-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2011
Saldo en cuenta corriente	-57	22	-267	-129	185	179
Entrada de capitales	98	573	500	549	1.107	252
Inversión extranjera directa	50	212	374	382	514	36

Inversión de cartera	12	21	329	46	127	285
Otros créditos	209	24	32	80	40	307
Salida de capitales	-55	9	149	227	396	589
Variación de reservas	11	31	124	9	262	291
Errores y omisiones	22	11	-9	-15	-20	-42

en % del PIB

	1976	1982	1983	1990	1991	1997	1998	2002	2003	2007	2008	2011
Saldo en cuenta corriente	3,9	0,9	0,9	2,5	2,6	0,9	1,0					
Entrada de capitales	5,7	1,5	5,0	4,9	4,0	5,7						
Inversión extranjera directa	0,8	0,3	1,8	3,7	2,8	2,7						
Inversión de cartera	1,2	0,4	2,8	0,5	0,9	1,5						
Otros créditos	1,6	0,4	0,3	0,8	0,3	1,6						
Salida de capitales	2,1	0,1	1,3	2,2	2,9	3,1						
Variación de reservas	0,2	0,3	1,1	0,1	1,9	1,5						
Errores y omisiones	0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2						

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de FMI, Balance of Payments Statistics database y UNCTAD, GLOBStat.

En síntesis, las modalidades de los flujos de capital que ingresaron a América Latina fueron variando en el tiempo. Predominaron los créditos oficiales hasta mediados de los setenta; siguieron los créditos bancarios privados y luego los flujos de portafolio. Finalmente, los flujos de inversión extranjera directa son los que dominan desde fines de los años noventa.

Históricamente, las inversiones extranjeras adoptaron distintas modalidades: primero se dirigieron hacia los servicios públicos y los fondos emanaban del país de origen. Después se orientaron hacia el sector productivo, en especial el industrial, y el aporte de la empresa inversora consistía más en la gestión para la obtención de financiamiento y en el aporte de tecnología y de mercados externos que en recursos reales (la mayor parte de los fondos invertidos provenían del mismo país anfitrión, a través de créditos del sistema financiero local y de la reinversión de utilidades). Por último, se produjo el auge de la inversión financiera y de formas ligadas a la deuda externa; está fuertemente influida por los flujos masivos de capitales que resultan de la internacionalización y desregulación del sistema financiero, y en varios países se orientaron sobre todo hacia la especulación. En esta etapa, se desviaron muchas inversiones hacia centros «off-shore» (pequeñas islas que son paraísos fiscales) [9].

¿Cuáles fueron las motivaciones de la inversión extranjera directa (IED) en América Latina? Principalmente, se dirigieron a la explotación de recursos naturales, al aprovechamiento de mano de obra barata y a la penetración en mercados protegidos[10].

Con respecto a los recursos naturales, uno de los objetivos que persiguen los países desarrollados con la división internacional del trabajo consiste en asegurar su abastecimiento de materias primas, combustibles y ciertos productos agrícolas y mineros. La extracción de minerales y petróleo es una finalidad antigua de las inversiones

extranjeras, cuya importancia disminuyó en los decenios de 1960 y 1970, debido a los procesos de nacionalización (en especial del petróleo en Venezuela y el cobre en Chile), pero que resurgió con fuerza en los años noventa[11]. Tradicionalmente, estas inversiones han sido extractivas y han estado directamente vinculadas con el aparato económico del país desarrollado. En el país subdesarrollado, en general suelen constituir enclaves, que a veces pagan impuestos, pero difunden escaso dinamismo al resto del aparato productivo local.

Otra ventaja buscada por los países desarrollados es el aprovechamiento de la mano de obra barata de los países subdesarrollados, con el doble objeto de disminuir costos y de derivar su propia fuerza de trabajo hacia actividades de mayor productividad. El primer hecho sobresaliente es la enorme diferencia entre los salarios pagados en los países desarrollados y subdesarrollados. Si se calculan las equivalencias de las monedas por el tipo de cambio, los salarios nominales por obrero y empleado en los países subdesarrollados son el 8% de los que se pagan en Estados Unidos. Si se ponderan estos resultados por la productividad, por diversos métodos de cálculo se llega a que los salarios pagados en los países subdesarrollados son inferiores entre un 60 y un 80% a los que se pagan por el mismo trabajo en Estados Unidos.

Una tercera fuente de beneficios para los países desarrollados fue la instalación de filiales en los países subdesarrollados.

En la posguerra, muchos países subdesarrollados impusieron restricciones al acceso de productos terminados y emprendieron con éxito una etapa de «sustitución de importaciones». Los países desarrollados respondieron con una política simétrica de «sustitución de exportaciones», por la cual se instalaron en los países consumidores. Realizaron así una exportación indirecta de gran magnitud. Esta localización en el país-mercado coloca a las empresas transnacionales en mejores condiciones competitivas, pues se evitan las trabas a las importaciones de productos terminados y se consigue apoyo financiero y político interno. Además, mantienen un importante flujo de exportaciones directas del país de origen de la empresa, no ya en bienes finales, pero sí en partes, piezas y

tecnología.

Hacia 1990, el sector manufacturero es el que concentraba el mayor porcentaje de inversión extranjera directa (entre el 60 y el 70% en Brasil, México, Venezuela y Argentina); durante los años subsiguientes, creció fuertemente la inversión extranjera directa en diversos servicios (telecomunicaciones, electricidad, transporte, finanzas, gas y agua), esencialmente volcados al mercado interno. Fue este el periodo de auge de los procesos de privatización y extranjerización de los servicios públicos y financieros en la mayoría de los países latinoamericanos, que llevó a que en 2000 el sector servicios pasara a reunir la mayor parte del stock de inversión extranjera en la región. Por último, durante la década de 2000, la distribución sectorial de la inversión tendió a reequilibrarse: el auge en los precios de las materias primas fomentó la inversión en los sectores minero y petrolero, y también aumentó la inversión en el sector manufacturero, aunque en gran medida se trató de la compra de empresas nacionales (véase el cuadro X.2).

Cuadro X.2. Países seleccionados de América Latina y el Caribea: composición sectorial del acervo de inversión extranjera directa acumulada, 2000, 2005 y 2010 (en millones de dólares y porcentajes)

Sector	Valor			Porcentaje		
2000	2005	2010	2000	2005	2010	
Total	198.404	278.433	857.863	100	100	100
Primario	22.196	38.387	174.115	11	14	20
del cual: Minería, canteras y petróleo	21.617	34.993	158.787	11	12	18
Secundario	59.986	86.920	313.352	30	31	37
Terciario	111.216	151.242	370.169	56	54	43
No especificados	6.007	1.225	227	3	0	0

a Sobre la base del stock de Argentina, Brasil, Colombia (flujos acumulados desde 1994), México (flujos acumulados desde 1980), Paraguay, El Salvador y Panamá.

Fuente: Fuentes nacionales.

El verso

El verso corresponde a una idealización de la inversión extranjera directa y del capital extranjero en general, que habría sido y será siempre beneficioso porque alivia el esfuerzo nacional trayendo ahorro externo. Desde el punto de vista macroeconómico, se afirma que para aumentar la inversión es preciso previamente incrementar el ahorro. Esto es difícil, empero, en los países subdesarrollados en donde la gran mayoría de los hogares tienen bajos ingresos y, por ende, poca capacidad de ahorro. La escasez de ahorro nacional puede subsanarse recurriendo al «ahorro externo» en la forma de capital extranjero. De este modo, el nuevo «ahorro externo» sumado al «ahorro nacional» previamente existente financiarían una mayor inversión, en base a la cual el país crecerá y se desarrollará más rápidamente que si debiera contar únicamente con sus escasos recursos.

Sus partidarios sostienen que el financiamiento externo bajo la forma de préstamos o de colocación de bonos en el exterior robustece la capacidad de inversión de las empresas locales, dándoles acceso a tasas de interés y plazos difíciles de obtener en los mercados financieros locales. Según ellos, la inversión externa directa aporta recursos, tecnología, mercados, know-how y jerarquiza el sistema productivo, de un modo que el solo capital nacional sería incapaz de lograr en la misma medida. En tales condiciones, sería absurdo cerrarnos al capital externo por prejuicios nacionalistas.

Más aún, de acuerdo con el verso, habría que mejorar las condiciones para que el capital extranjero venga acá y no vaya a otro lado. Tratándose de créditos bancarios u otros movimientos de capital, hay que desregular su entrada, incrementar la tasa de interés y asegurar a quienes realizan esos aportes el libre acceso al mercado de divisas para la repatriación de intereses y capital. La misma política debe regir para la inversión de cartera y la inversión externa directa, que puede ser alentada con medidas específicas, tales como beneficios fiscales y la derogación de la legislación que pudiera frenarla (como la que reserva determinadas actividades al capital nacional o le limita el acceso a ciertos recursos naturales).

En sus esfuerzos por atraer inversiones, los gobiernos pueden también firmar «Tratados Bilaterales de Inversión» que permiten a las empresas extranjeras llevar a juicio en tribunales internacionales de arbitraje (como el del Banco Mundial) al gobierno del país huésped, si estiman que este afecta de alguna manera su rentabilidad o derecho de propiedad. Esto representa para el país una renuncia parcial a su soberanía, pero sus promotores la justifican porque de este modo mejoraría el «clima de los negocios», al dar mayores garantías a las empresas multinacionales que las que los sistemas judiciales de los países subdesarrollados pueden ofrecer.

El reverso: quiénes están detrás del verso

Destacar la importancia del capital extranjero y abogar por otorgarle condiciones favorables ha sido siempre un tema predilecto de las empresas y bancos transnacionales y sus socios locales. En especial, este verso es recitado desde dos grupos de interés. El primero asegura que en el futuro entrarán inversiones si se practica una determinada política (neoliberal), que aprovecharán ellos también; de tal modo, se benefician con la política económica, vengan o no las inversiones. El segundo grupo busca las condiciones para realizar negocios en las mejores condiciones posibles, preferentemente vinculadas a la capitalización de la deuda externa y a la compra de empresas públicas, o en sectores y regiones

subvencionados. En ambos casos, no solo se obtienen ganancias, sino que se va estructurando un fuerte poder económico, que naturalmente invade el campo político. De tal modo, se pretende garantizar la irreversibilidad del modelo neoliberal, que solo puede cambiarse por decisiones políticas.

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

El verso preconiza una política económica que puede ser nociva para los países de América Latina, pues en algunos casos se elaboran las medidas de gobierno para adecuarlas a la posible entrada de capitales, con lo cual se descuidan aspectos importantes del medio ambiente y de los equilibrios macroeconómicos.

Durante el periodo neoliberal, se descuidó el medio ambiente. Una publicación oficial del gobierno argentino de esa época afirmaba que «los inversores tienen la ventaja de que aún no hay una norma específica que disponga restricciones con el fin de proteger el medio ambiente. Y cuando se sancione alguna ley sobre el tema, será mucho más liviana que la que tienen otros países como, por ejemplo, los Estados Unidos». El propio secretario de Minería aseguró «que no se piensan supeditar los intereses del desarrollo a los del medio ambiente»[12].

Otro problema que se presenta en algunos países, sobre todo en épocas de afluencia de capital de corto plazo, es la inestabilidad y el descontrol que pueden surgir en los terrenos monetario, cambiario, financiero y fiscal. Por ejemplo, una fuerte entrada de fondos especulativos puede provocar la sobrevaluación de la moneda nacional; si el Banco Central pretende compensar esa tendencia acumulando reservas (es decir, comprando los dólares excedentes que hacen caer la cotización de la divisa), estará emitiendo moneda, lo que puede ser incompatible con su programa monetario; luego, el gobierno colocará deuda pública interna para absorber liquidez, lo que a su vez tiende a mantener elevada la tasa de interés interna y genera pagos financieros al Estado. Los niveles sostenidamente altos de la tasa de interés alentarán nuevas entradas de capital de corto

plazo, lo que realimenta todo el proceso y hace imposible evitar la sobrevaluación de la propia moneda, que afecta negativamente la competitividad externa y el balance comercial. Es por ello que algunos países (Chile y Colombia entre ellos) impusieron ya en los años noventa trabas a las entradas de capital de corto plazo. Si, tras realizar las ganancias financieras buscadas, los capitales externos buscan otros horizontes (como consecuencia, por ejemplo, de cambios en la tasa de interés internacional), desencadenarán entonces una crisis de la balanza de pagos (habrá que ajustar las importaciones que los propios capitales habían inflado) y pondrá en dificultades al sistema financiero local.

Hay que tener en cuenta, asimismo, que en varios casos los fondos externos han sido utilizados para incentivar el consumo de los grupos de ingresos medios y altos, y alimentaron una burbuja de consumo y endeudamiento que desembocó en crisis.

Por último, algunas medidas adoptadas para atraer capitales han medrado en contra del interés nacional. Es el caso de los incentivos fiscales en industrias extractivas y en la maquila (esto es, plantas de montaje de insumos predominantemente importados destinados a su reexportación), que disminuyeron el aporte fiscal de esas actividades y tendieron a convertirlas en enclaves con escaso efecto multiplicador sobre el resto de la economía. También han sido negativas la renuncia a la inmunidad soberana y la aceptación de mecanismos de arbitraje habitualmente sesgados en favor de las empresas transnacionales, como es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, por el cual los Estados han tenido que saldar montos multimillonarios por adoptar medidas normales de política económica (y en modo alguno discriminatorias), como lo es una devaluación.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Los ejemplos de Corea del Sur y Japón prueban que hay desarrollos nacionales espectaculares en los que deliberadamente se excluyó a

la inversión extranjera. En ambos casos se consideró que el proceso de desarrollo debía estar en manos de los empresarios nacionales y se procedió en consecuencia. Se trataba de una cuestión política y estratégica, resuelta por los gobiernos. De modo que esos países, que los liberales presentan como paradigma, lograron su desarrollo sobre la base del ahorro nacional, de la acción de grupos económicos locales, con restricciones prohibitivas para la entrada de capital extranjero y con una fuerte influencia del Estado.

La política de la deuda externa es un buen ejemplo de los resultados de la apertura irrestricta a los capitales. Ante las evidencias del creciente sobreendeudamiento en el que incurrían los agentes privados, el ministro de Hacienda de Chile decía en 1981 que si el sector privado se endeudaba y si para hacerlo tenía la confianza de bancos extranjeros, era porque se financiaban inversiones juiciosas[13]; en otras palabras, se trataba de un problema privado, de un banco que prestaba en el extranjero y un empresario nacional que recibía, lo cual era una operación absolutamente normal y razonable. El Estado no tenía por qué interferir, por más que ese año el déficit en cuenta corriente provocado por la entrada descontrolada de capitales alcanzó el 15% del PIB. Los hechos posteriores que llevaron a la «década perdida» obvian cualquier comentario. Simplemente, recordemos que la reducción de los flujos externos fue el detonante de una crisis financiera y de balanza de pagos que hizo quebrar a la mayor parte del sistema bancario y que los costos de esa crisis fueron pagados por el Estado, por más que se había afirmado que los negocios y los riesgos eran privados.

No debiera sorprender, por consiguiente, que investigadores de muy distintas escuelas teóricas no hayan encontrado ninguna correlación positiva entre la apertura al capital extranjero y el desarrollo económico[14]. Esos estudios muestran que los flujos de capital fueron una importante fuente de inestabilidad en el corto plazo; más aún, muestran que fueron inútiles, o incluso negativos, para el desarrollo de largo plazo[15].

El inverso: la refutación

El problema del capital extranjero requiere un enfoque general y un análisis operativo referido al financiamiento, a la tecnología y a la apertura de mercados externos.

Una visión global debe relativizar la acción del capital extranjero. Ni es virtuoso siempre ni perjudicial invariablemente, sino que su calidad de útil o nocivo depende de un conjunto de circunstancias y de las finalidades que se persigan, en especial de su adecuación al modelo de desarrollo deseado. En tal sentido, lo opuesto al «siempre» de los neoliberales, no es «nunca», sino «depende».

Los movimientos de capital son de la mayor importancia, no solo por sus presumibles efectos benéficos cuando significan inversiones en el sector productivo, sino por su enorme poder de perturbación en mercados sensibles (como el financiero y el cambiario), por el posible efecto «bomba de succión» y por las fuertes consecuencias que puede entrañar en la estructura de poder económico y político. Esos flujos pueden ser a la vez muy importantes para un país determinado, aun para los desarrollados, como lo prueban los movimientos especulativos contra algunas divisas, que provocaron varias crisis en el sistema monetario europeo. Para los liberales, tales fluctuaciones son absorbidas por el mercado; pero la experiencia demuestra que en última instancia el que paga es el Estado. Un ejemplo típico es la estatización de las deudas externas privadas latinoamericanas en los años ochenta.

En segundo lugar, debe calibrarse el financiamiento real que significó. El verso explota la creencia muy común según la cual el capital extranjero, también llamado «ahorro externo», se suma por su naturaleza misma al ahorro nacional para financiar un monto de inversión mayor al que de otro modo sería posible. Ello sería especialmente importante en países pobres o en depresión en donde la capacidad de ahorro nacional es baja y esos capitales podrían reactivar la inversión y el crecimiento sin exigir más ahorro a quienes tienen bajos ingresos. Es este un ejemplo del uso abusivo de una identidad contable: es cierto que la inversión bruta interna es igual a la suma del ahorro nacional y del ahorro externo; pero nada garantiza que ese «ahorro externo» se traduzca en inversión. Por ejemplo, si gran parte del crédito externo es canalizado por el sistema bancario local para el crédito al consumo (como de hecho

ocurrió en varias ocasiones), entonces lo que aumenta es el consumo, y cae el ahorro nacional. En otro términos, el «ahorro externo» no se suma al nacional, sino que lo sustituye. Ni siquiera la IED es sinónimo de inversión, puesto que se trata muchas veces de la compra de una empresa ya existente o de un crédito de la casa matriz a la filial, que bien puede tener una finalidad especulativa. Es una confusión frecuente y probablemente interesada la de asimilar toda «inversión extranjera directa» (IED, un concepto de la balanza de pagos) a un aumento de la capacidad productiva real, o (en términos de la contabilidad nacional) a una «formación bruta de capital fijo» (FBCF). En la práctica, ambos conceptos muchas veces están disociados, ya que la compra por un no residente de una empresa nacional existente aumenta la IED sin aportar absolutamente nada a la inversión real (FBCF). El cuadro X.3 muestra que esas operaciones de «fusiones y adquisiciones» por las que las empresas cambian de manos han sido una proporción importante, y a veces mayoritaria, de la IED.

Cuadro X.3. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela: compras y fusiones de empresas, 1990 a 2012 (promedios anuales en millones de dólares y como proporción de la inversión extranjera directa total)

	Promedio anual en millones de dólares			Porcentaje de la IED total		
	1990-1999	2000-2009	2010-2012	1990-1999	2000-2009	2010-2012
Argentina	50.812	34.922	10.896	74,6	67,8	35,5
Brasil	65.035	125.106	105.809	62,1	52,2	58,6
Chile	16.621	29.477	19.836	51,2	37,5	28,9
Colombia	8.117	24.001	13.383	44,9	43,2	37,4
México	24.495	62.229	21.888	28,7	26,6	35,3
Venezuela	9.431	5.106	6.666	44,0	33,9	81,3
Total 6 países	174.511	280.841	178.477	52,9	41,7	46,3

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de CEPALSTAT, base de datos, y de fuentes nacionales.

Por otra parte, la práctica muestra que –excepto en casos excepcionales o en enclaves– no hay inversión extranjera en países pobres o deprimidos; de tal modo, no es cierto que pueda ser el «motor de arranque» del reinicio del desarrollo en estos países. El grueso de los actuales flujos de capital a escala mundial consiste en inversiones recíprocas entre países desarrollados. El capital extranjero solo se invierte en países subdesarrollados o deprimidos cuando desde el comienzo significa un brillante negocio: en la inversión directa, cuando es subvencionada por el Estado, o consiste en la compra muy barata de activos ya existentes, o se reinvierten beneficios o la tasa de ganancia es muy elevada. En las inversiones de cartera, el factor determinante es la enorme diferencia de las tasas de interés y retornos en algunos países latinoamericanos, por encima de las pagadas en países desarrollados.

Es notoria la acción de las empresas transnacionales para obtener mayores préstamos en el sistema bancario interno de los países en los que invierten, lo que logran a costa de los empresarios locales, dadas las restricciones crediticias. Además, en la etapa siguiente, después de madurada la inversión –que incluye un componente sustancial de recursos internos–, se remesan al exterior utilidades por la totalidad, es decir, también por el ahorro local utilizado. Por ello, un cálculo completo del aporte de recursos del capital extranjero debe incluir no solamente los flujos de capital, sino también los pagos de intereses y utilidades repatriados por los dueños de ese capital. La suma de los capitales netos (es decir, el balance entre los capitales ingresados al país menos los préstamos e inversiones que los residentes realizan en el exterior) y de la renta neta originada por esos capitales define la «transferencia neta de recursos» asociada al capital extranjero. Puede comprobarse en el cuadro X.4 que esa transferencia no es siempre positiva. Durante la crisis de la deuda de los años ochenta, América Latina experimentó a la vez una salida de capitales por pago neto de deuda y fuga de

capitales y fuertes pagos de intereses sobre la deuda acumulada, que no llegaron a ser compensados por el financiamiento del FMI y otras fuentes oficiales. La transferencia neta de recursos se volvió positiva durante los años noventa, principalmente por un aumento de la entrada neta de IED y de la inversión de cartera. Pero a partir de 2000 se vuelve nuevamente negativa, sobre todo debido al fuerte aumento de las remesas de utilidades y dividendos de la IED.

Cuadro X.4. América Latina: flujos de capitales netos y transferencias netas, 1980-2012 (promedios anuales en miles de millones de dólares)

	1980-1990	1991-2000	2001-2012
1. Flujos de capitales netos	15.220	59.330	68.720
Balance en cuenta de capital	11	555	2.750
Balance de inversión directa	5.724	39.670	71.763
Balance de inversión de cartera	778	29.718	27.706
Balance de otra inversión	7.996	-12.569	-25.771
Crédito neto FMI y financiamiento excepcional	1.509	1.409	3.573
Errores y omisiones	3.455	2.537	11.301
2. Balance de renta	33.326	41.930	90.652
Utilidades y dividendos netos de la inversión directa	4.948	12.648	50.479
Renta neta inversión de cartera	5.524	11.951	19.047
Intereses netos de inversión	22.235	18.166	23.922
Remuneración de empleados, neta	829	2.796	2.796
3. Transferencia neta de recursos (1-2)	-17.759	17.400	-21.932

Fuente: Cálculo de los autores sobre la base de CEPALSTAT, base de datos.

En general, la contribución de la empresa extranjera no consiste en recursos propios, sino en el armado de un financiamiento, que en su mayor parte no proviene de su país de origen. Desde nuestro punto de vista, se trata de determinar en qué condiciones nos conviene la inversión extranjera y cuál es su contribución real si no aportan recursos financieros.

De lo expuesto surge que los principales aportes reales que puede hacer el capital extranjero consisten en la tecnología, las formas organizativas y la apertura de mercados externos, no en el aporte de capitales.

Con respecto a la tecnología, se plantean dos órdenes de problemas: el del tipo de tecnología que debería adoptarse y el de su costo.

La índole de la tecnología que se demande depende en gran parte de los hábitos de consumo prevalecientes y de la propaganda que los promueve, que a su vez obedecen a las condiciones que predominan en la distribución del ingreso. Será muy diferente si se procura satisfacer las demandas de un grupo de consumidores nacionales y extranjeros, que requieren productos de muy alta calidad y precio, que si se trata de proveer a las necesidades de la mayoría de la población.

En cuanto a su costo, en los casos en que sea conveniente incorporar tecnología externa, deberá determinarse si es más conveniente obtenerla como accesorio de la inversión directa, pagando utilidades y dividendos, o si es mejor comprarla independientemente de la inversión, pagando regalías.

En relación a las formas organizativas, las empresas extranjeras pueden aportarlas y subsanar la eventual carencia de una gerencia apta. En tales casos, los operadores internacionales pueden contribuir con una organización de la producción y

comercialización que sea sustancialmente mejor. Sin embargo, la experiencia de las empresas externas no es siempre la más conveniente para alcanzar los fines deseados. Es así como la entrada masiva de la banca internacional en varios países latinoamericanos desarrolló el crédito al consumo, aplicando los métodos desarrollados en los países de origen, en vez de ampliar el crédito a la inversión productiva. Se plantea por otro lado el problema de costos, al que se suma el de control: si es más conveniente que se hagan cargo de la gerencia tomando también parte del capital, o si conviene contratar solamente la gerencia (en el capítulo referido a las privatizaciones se analiza la disociación posible entre autoridad, propiedad y gestión). Existe también el contraejemplo de empresas privadas que se nacionalizaron (como las mineras y petroleras), en donde no se notó la ausencia de la gerencia extranjera; o peor aún, hay casos de gerencias desastrosas de empresas privatizadas.

Otro tema importante es el de los mercados externos. Un aporte importante que históricamente hicieron las empresas transnacionales en varios países (en particular de Asia, pero también algunos latinoamericanos) fue la cesión de una parte del mercado internacional que controlaban. Es decir, el gobierno del país receptor aceptaba la instalación de la empresa extranjera –y le cedía una parte del mercado nacional– siempre que la empresa se obligara a su vez a darle una parte de su mercado, en su país de origen o en cualquier otro. Así, la empresa exportaría un cupo de su producción, sea en productos finales o en partes. De tal modo, no solo se exportaría mayor valor agregado, sino que se tendería a neutralizar el efecto negativo sobre la balanza de pagos que en general tienen las inversiones extranjeras. Esta política es más difícil de aplicar desde que se incluyó el acuerdo «TRIMS» (Trade-related investment measures) en la Ronda Uruguay de la Organización Mundial de Comercio (OMC, que reemplazó al GATT), por la cual no se puede incidir en las decisiones relacionadas con el comercio que tome una compañía extranjera, como es el uso de insumos nacionales en vez de importados o la fijación de compromisos de exportación.

Otro tema a considerar es el del comercio intraempresa; se trata de operaciones de comercio internacional realizadas por una misma empresa mediante sus casas matrices y filiales.

Se produce así una situación en la cual una operación que es de importación para un país y de exportación para otro es al mismo tiempo una transacción interna de la empresa transnacional que la efectúa. Ello facilita que en ciertos casos se subvalúen o sobrevalúen las operaciones que se realicen, de acuerdo con las condiciones impositivas o del mercado cambiario en los países en los que se realiza el comercio. Tiene como ventaja que es un comercio más estable y puede favorecer ciertas especializaciones, y la desventaja de que puede ser una forma de sacar capitales al exterior sin control.

El diverso: una posición alternativa

El problema de fondo es el rol que se le asigna a la inversión extranjera dentro del modelo de desarrollo. Esta función puede ir desde una extrema adicción hasta la exclusión (como, en una época, en los casos referidos de Japón y Corea del Sur). A continuación, nos referiremos a las nuevas modalidades de la inversión extranjera directa y a la inversión de cartera.

Las nuevas modalidades de las inversiones directas extranjeras han cambiado los temas y las formas de la negociación. En el pasado, cuando esa inversión implicaba un aporte genuino de recursos de la empresa que invertía e, indirectamente, de su país de origen –que, como se señaló, después se reembolsaba con creces–, las discusiones se referían a plazos, utilidades, amortizaciones y remesas. Ahora, como el financiamiento real frecuentemente es mucho menor, las negociaciones pueden versar también sobre la constitución de empresas conjuntas, las condiciones de la transferencia de tecnología y el acceso a mercados externos en áreas controladas por la empresa transnacional.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el eje del financiamiento siempre han sido los recursos nacionales, y que, dadas las tendencias de los flujos internacionales de capitales, no hay que contar con las inversiones directas extranjeras como un elemento significativo para iniciar o relanzar un proceso de desarrollo.

Querrán venir si crecemos, y en ese caso hay que negociar para que sean verdaderamente útiles como un instrumento dentro de una política global. En todo caso, cabe evitar la competencia destructiva entre países para atraer la IED en base a condiciones impositivas, salariales o de medio ambiente cada vez más laxas, y renunciando a negociar condiciones que ayuden al desarrollo, como las transferencias de tecnología y el desarrollo de una red de proveedores nacionales. De otro modo, la IED tenderá a funcionar como un enclave que distribuirá escasos ingresos dentro del país y tendrá pocas vinculaciones con el resto de la economía, generando en suma escaso dinamismo económico. Conviene también evitar asumir los compromisos de los Tratados Bilaterales de Inversión y determinados tratados de libre comercio que cercenan la soberanía y dan garantías exorbitantes a las compañías transnacionales.

En cuanto a los flujos internacionales de capital de corto plazo, entre los que se cuentan las inversiones de cartera y diversos créditos (algunos de los cuales se disfrazan de IED), son una de las causas mayores (tal vez la más importante) de la inestabilidad macroeconómica en los países en desarrollo. La experiencia de los últimos 40 años mostró la entrada y salida de oleadas de capitales de corto plazo cuyos movimientos obedecían más a las políticas monetarias de los países desarrollados que a las necesidades de los que están en desarrollo. Esto se reproduce actualmente con la crisis financiera que se originó en Estados Unidos, que llevó a bajar tasas de interés y a inundar de liquidez los sistemas financieros de los países desarrollados. En un primer momento, esto originó una nueva entrada de capitales en varias economías de ingreso medio, que vieron apreciarse sus monedas y generarse burbujas especulativas. Tales flujos están llamados a revertirse cuando se revisen las políticas monetarias que los originaron, cuyo solo anuncio provocó ataques especulativos contra muchas monedas. En ese momento, los países en desarrollo se verán obligados a subir sus tasas de interés y, eventualmente, a entrar en un ajuste recesivo; en el peor de los casos, pueden caer en una nueva crisis financiera y de balanza de pagos. Está claro que esos países no pueden controlar las políticas de los países desarrollados, pero al menos pueden tomar las medidas apropiadas para, hasta donde sea posible, no ser perjudicados por ellas.

En esta línea, un número creciente de países buscan controlar los movimientos de capitales, con diversos mecanismos. Algunos procuran frenar la entrada de los capitales especulativos, fijando tasas o depósitos obligatorios no remunerados. Otros fijan controles de cambio para frenar o entorpecer su salida. Muchos países han recurrido a esta administración de la cuenta de capital durante la posguerra, y los acuerdos constitutivos del FMI explícitamente la autorizan. Otras medidas asociadas son la intervención en los mercados de cambios para evitar una apreciación indeseada y una volatilidad excesiva. Todas estas medidas precautorias deben integrar la «caja de herramientas» de una política que preserve la estabilidad macroeconómica y la solvencia financiera. Sin embargo, es necesario completar las políticas nacionales con acuerdos regionales e internacionales. Deben supervisarse estos movimientos también en los países de origen, cuyas autoridades deben preocuparse por las operaciones de sus bancos. Asimismo, un acuerdo internacional fijando un impuesto sobre los movimientos de capitales (del tipo de la «tasa Tobin») podría desalentar estos movimientos carentes de utilidad económica y potencialmente muy dañinos.

Otra consecuencia no menos importante de la entrada de capitales extranjeros es la relacionada con la estructura de la propiedad de los activos. Ya fue fuertemente alterada con la crisis de la deuda externa y el subsiguiente proceso de conversiones de deuda por activos, vinculado a la ola de privatizaciones; y así como el proceso de la deuda externa no estaba necesariamente ligado a la transferencia de activos y menos aún a la desestatización (teóricamente, el Estado se endeudaba para fortalecer sus actividades), el endeudamiento empresario latinoamericano y la penetración de las empresas transnacionales llevó a fuertes cambios en la propiedad, en particular a una abrupta extranjerización.

A partir de 1994, en América Latina se produjo un fuerte proceso de compras y fusiones de empresas, que se acentúo en el periodo 1997-2001. Se trató de la compra de las mayores empresas públicas y privadas, que sin embargo no significó un aumento sustancial de la capacidad instalada, porque en su mayor parte se trató de cambio de manos de empresas ya existentes. Estas compras y fusiones también fueron decisivas en el proceso de extranjerización (véase

nuevamente el cuadro X.3). En Argentina, si se clasifica a las 500 mayores empresas en locales (con menos del 10% de capital extranjero), asociaciones (capital extranjero entre el 10 y el 50%) y extranjeras (más del 50% de capital extranjero), se advierte que, en 2001, 184 empresas eran locales; 56, asociaciones; y 260, extranjeras. Con respecto a los resultados, las empresas extranjeras totalizaban el 67% de la producción total, el 72% del valor agregado, el 82% de las utilidades, el 57% de la ocupación y el 72% de la inversión bruta fija[16].

La complejidad expuesta acerca de las consecuencias de la entrada de capitales extranjeros obliga a adoptar políticas y tomar precauciones al respecto.

Por un lado, los mayores flujos de capitales pueden interpretarse como el resultado de un ambiente favorable y de las oportunidades de inversiones de largo plazo; pero, por el otro –en la opinión del FMI–, el capital puede afluir por «propósitos puramente especulativos de corto plazo a un país donde la falta de credibilidad de las políticas del gobierno lleve a altos retornos nominales sobre valores financieros internos. En los hechos, ha habido tales episodios en América Latina, en donde la falta de credibilidad y una burbuja financiera de corto plazo se asociaron con grandes entradas de “hot money” desde el exterior»[17]. Además, la volatilidad de estos capitales introduce un factor de incertidumbre en todo el esquema económico.

A los riesgos de la volatilidad de los flujos de capitales se agrega otro problema que, por el contrario, apunta a ser duradero. En las últimas décadas, se constituyó una masa de inversión externa directa que genera utilidades del mismo modo que la deuda constituida a fines de los años setenta generaba intereses. Confiar en la reinversión automática de las utilidades se parecería a la confianza que existió en algún momento sobre la refinanciación permanente de los intereses. Conviene revisar las condiciones de entrada de la IED y eventualmente renegociar con las empresas ya instaladas para evitar que se conviertan en la próxima causa de crisis de la balanza de pagos.

En suma, las políticas económicas de los países latinoamericanos deberían obviar las distorsiones que el capital extranjero puede

producir en las cuentas externas y fiscales, en las condiciones monetarias y cambiarias, y en el funcionamiento de los sistemas financieros; y, sobre todo, impedir que el saldo final de estos flujos sea una excepcional ganancia de los especuladores nativos y extranjeros, cuyo pago los deudores nacionales deriven hacia los Estados. Es decir, que se repita en otro escenario y tiempo, la constitución, reparto y estatización de la deuda externa privada contraída entre 1977 y 1982 y sus sucesivas renegociaciones.

[1] Véase M. Palyi, «Foreign investment», en la Encyclopaedia of the Social Sciences, Nueva York, The Macmillan Company, 1948, t. 6, pp. 364 y 365 (primera edición en 1930).

[2] Véase OCDE, Investissement direct international. Politiques et tendances au cours des années 80, París, 1992, p. 11.

[3] Véase Cepal, El financiamiento externo de América Latina, Nueva York, 1964, pp. 1 y 2.

[4] Ibid., p. 2.

[5] Ibid., pp. 2 y 3.

[6] Ibid., p. 4.

[7] Ibid., p. 17.

[8] Ibid., p. 23.

[9] Véase OCDE, Coopération pour le développement, Rapport 1990, París, 1990, p. 146. El caso típico es el de Japón, cuya inversión directa en los países en desarrollo tuvo un crecimiento espectacular, pues pasó de 972 millones de dólares como promedio anual en 1978-1980, a 11.200 millones de dólares en 1989; pero de los 8.000 millones de dólares invertidos como promedio anual en 1987-1988, el 72% lo fue en plazas «off-shore»; esos porcentajes fueron del 28% para los fondos provenientes de Europa y del 67% para los de Estados Unidos.

[10] Sobre este tema, véase A. E. Calcagno, Informe sobre las

inversiones directas extranjeras en América Latina, Cuadernos de la Cepal, Santiago de Chile, 1980, pp. 8 a 19; y A. E. Calcagno y J.-M. Jakobowicz, El monólogo Norte-Sur y la explotación de los países subdesarrollados, México, Siglo XXI de México, 1981.

[11] Véase N. Moussa, El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del siglo xx, Santiago de Chile, Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 1999.

[12] Véase Argentina, Negocios y oportunidades, n.o 2, enero de 1993, publicado por el Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

[13] Véase S. de Castro, «Discurso sobre el estado de las finanzas públicas en julio de 1981», reproducido en el Boletín Mensual del Banco Central de Chile 642 (agosto de 1981), Santiago de Chile.

[14] Véase J. Bhagwati, «The capital myth: The difference between trade in widgets and dollars», Foreign Affairs, mayo/junio de 1998.

[15] Véase E. Prasad, K. Rogoff, W. Shiang-Jin y M. A. Kose, «The effects of financial globalization in developing countries: Some empirical evidence», IMF Occasional Paper 220 (2003), Fondo Monetario Internacional, Washington DC; E. Prasad, R. Rajan y A. Subramanian, «Foreign capital and economic growth», Brookings Papers on Economic Activity 1 (2007), pp. 153-209; y O. Jeanne, A. Subramanian y J. Williamson, Who needs to open the capital account?, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2012.

[16] Fuente: Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Nacional de Grandes Empresas, Buenos Aires, varios números.

[17] FMI, Capital inflows and real exchange rate appreciation in Latin America: the role of external factors, cit., p. 2.

Capítulo XI

Hay que desregular el sistema financiero

El anverso: la definición

Financiar, según el Diccionario de la Real Academia Española, es «crear o fomentar una empresa aportando el dinero necesario». Si ese dinero proviene del propio giro de la empresa, se habla de «autofinanciamiento»; si se recurre a otras fuentes, de financiamiento externo a la empresa. Este último puede tomar formas diferentes: la empresa puede emitir acciones, lo que representa una ampliación de su capital, o bien endeudarse, es decir, emitir títulos de deuda. Si la deuda es hacia sus proveedores (difiriendo el pago por insumos), se habla de deuda comercial; una empresa también puede emitir bonos negociables, que pueden ser adquiridos por el público en general o por inversores institucionales (fondos de pensión, compañías de seguros, etc.); pero la fuente de endeudamiento más importante en casi todas las economías modernas es la deuda hacia los bancos, que pueden tanto conceder créditos directamente a las empresas, como «descontar» (adquirir con un descuento) los pagarés o bonos emitidos por estas. El endeudamiento hacia las instituciones financieras (bancos u otras) ha sido llamado «financiamiento indirecto», en tanto la colocación de acciones o de bonos en el mercado de valores sería el «financiamiento directo»[1].

El recurso al endeudamiento no es privativo de las empresas: también recurren a él los gobiernos que emiten deuda pública y los particulares que se endeudan para consumir, para adquirir o construir una vivienda, etc. Tenemos así que un importante número de agentes se endeuda, y al hacerlo emite una variedad de activos financieros: acciones, bonos, pagarés, letras hipotecarias, letras de tesorería, etc. Ahora bien, las posibilidades de recibir el dinero que se requiere a cambio de esos títulos de deuda, y de conseguirlo en

condiciones aceptables de costo (tasa de interés que se paga) y de plazo (el tiempo que el acreedor está dispuesto a esperar) serían muy reducidas sin la intervención de instituciones financieras.

Las instituciones financieras son entidades que se especializan en la compra y la venta de los activos financieros emitidos por empresas, gobiernos, particulares, y también por otras instituciones financieras, ya que ellas también pueden emitir títulos de deuda. Algunos de los activos financieros emitidos por las entidades financieras constituyen, por su liquidez, activos monetarios (los depósitos bancarios a la vista) o cuasimonetarios (los depósitos bancarios a plazo).

Mediante su acción de venta de activos financieros, las instituciones financieras ponen a disposición de los potenciales ahorristas una variedad de formas de colocar sus ahorros a cambio de una remuneración; y a través de sus compras de activos financieros, canalizan dinero hacia quienes quieren realizar gastos mayores a los que les permitirían sus ingresos corrientes. Como lo resume Joseph Stiglitz,

las principales funciones de los mercados financieros son: transferir el capital de los ahorristas a los prestatarios; reunir los capitales; seleccionar proyectos; realizar controles y seguimientos; hacer cumplir los contratos; transferir, repartir y mancomunar riesgos; y anotar las transacciones, o más generalmente, “hacer circular” el medio de cambio. En esta descripción, los mercados de capitales no solamente atañen al comercio intertemporal, sino que tienen relación con el riesgo y la información[2].

Las instituciones financieras principales han sido tradicionalmente los mercados de valores (bolsas de comercio) y los bancos, desempeñando cada cual las actividades propias de la finanza «directa» e «indirecta», respectivamente. En los últimos años, esta distinción se ha vuelto borrosa, sobre todo en los países desarrollados. Por una parte, han proliferado entidades financieras no bancarias que desempeñan tareas similares a las de los bancos,

aunque sin observar las mismas reglas de supervisión y capitalización de aquellos: en los Estados Unidos, ese «sistema bancario de las sombras» ha llegado a administrar activos por un valor superior al del sistema bancario tradicional. Por otra parte, los bancos comerciales han modificado en gran medida su operatoria, que consiste cada vez menos en dar préstamos a clientes conocidos con el respaldo de una base estable de depósitos, y cada vez más en la intermediación de activos financieros («trading»), propias de la «finanza directa». Los bancos recurrieron crecientemente a los mercados de capitales para su fondeo, disminuyendo la parte de los depósitos, y revendían los créditos que concedían (o compraban) después de reagruparlos en lotes[3].

En las economías contemporáneas, el sistema bancario está compuesto por un conjunto jerarquizado de entidades cuya función principal es la compra y venta de títulos de crédito. Cuando un banco hace un préstamo o compra («descuenta») un pagaré, está adquiriendo un título de crédito (o sea, una promesa de pago futuro) de un particular, una empresa u otro banco; en cambio, cuando recibe un depósito, emite («vende») un título propio por el que se obliga a devolver el dinero depositado, aumentado generalmente por un interés. No siempre ambas operaciones son independientes: cuando un banco concede un crédito, anota un depósito por ese monto en la cuenta del prestatario, lo que equivale a emitir moneda. Por ello, «mucho más realista es decir que los bancos “crean crédito”, o sea, que crean depósitos en el acto de prestar, en vez de decir que prestan los depósitos que se les ha confiado»[4]. Junto a estas labores básicas, los bancos realizan muchas otras, tales como los servicios de cobro de facturas, la concesión de garantías, la administración de medios de pago, etc., con lo que se encuentran en una posición central en las economías modernas.

Se trata de un sistema jerarquizado porque tiene en su vértice al Banco Central, que funciona como «el banco de los bancos», prestando a las entidades financieras en determinadas circunstancias (redescuentos por iliquidez, o para financiar ciertas inversiones o exportaciones, etc.) y también tomando de ellas depósitos, en algunos casos de manera imperativa (reservas obligatorias o encajes, bonos de suscripción obligatoria, etc.). Es el

único que tiene el poder de emitir la «moneda central», también llamada base monetaria, materializada en los billetes y en las cuentas que los bancos tienen en el Banco Central.

Con su rol de prestamista en última instancia (por el que entrega moneda a los bancos) y con su potestad para fijar reservas obligatorias (quitándoles a los bancos la disposición de esos recursos), el Banco Central puede regular la actividad crediticia de los bancos y, por esa vía, influir sobre la masa monetaria de un país. Pero su función de regulador es mucho más amplia: dicta normas para el funcionamiento de los bancos; supervisa el cumplimiento de la ley y de las citadas normas; establece una relación mínima entre el capital del banco y sus activos; controla el grado de liquidez y solvencia de las entidades financieras, pudiendo en determinados casos intervenirlas o liquidarlas[5].

A estas funciones, generalmente aceptadas para los sistemas financieros contemporáneos[6] (salvo el establecimiento de reservas obligatorias, cuando son elevadas), se le agregan a veces otras más discutidas: el Banco Central puede fijar las tasas de interés de depósitos y préstamos, y por lo tanto influir en el margen de ganancias de los bancos; puede orientar el crédito a través de sus redescuentos, de normas específicas para los bancos, o fijando tasas de encaje o de interés diferenciales; puede instrumentar un sistema de control de cambios; puede imponer una especialización a las distintas entidades, prohibiéndoles incursionar en determinados segmentos del mercado, etcétera.

Es este último conjunto de regulaciones el que en general se cuestiona cuando se reclama «la desregulación» del sistema financiero.

El verso

La actividad financiera, afirma el verso, es un comercio como cualquier otro; solo que en vez de tratarse de la compraventa de, por ejemplo, automóviles, se trata de activos financieros[7]. Los

bancos no tienen ningún poder especial sobre la moneda o la economía que justifique que deban ser agobiados con restricciones y reglamentaciones. El único efecto de estas es que les impiden realizar eficientemente su tarea de intermediación entre los depositantes y los prestatarios.

Como cualquier otra forma de comercio, las transacciones financieras nacen de la tendencia natural del hombre a intercambiar, y datan por consiguiente de los inicios de la vida civilizada: «El cultivador del neolítico que tomaba prestadas, hace más de 7.000 años, algunas semillas para sembrar un terreno suplementario, emitía sin saberlo la primera forma de deuda. Su vecino, al adquirir ese crédito no escrito, se abstenía de consumir inmediatamente una parte de sus recursos corrientes, que luego recobraría, probablemente aumentados, después de la cosecha»[8]. A partir de ese entonces, la historia de las finanzas es la historia de la lucha entre, por una parte, los agentes económicos privados que querían libertad para sus tratos financieros y, por la otra, el Estado y la Iglesia que establecían reglas arbitrarias para esa actividad (en particular, fijando límites a las tasas de interés).

Los partidarios de la desregulación sostienen que la libertad en los mercados financieros hace posible la competencia entre las empresas por el ahorro privado y ordena las oportunidades de inversión en el mercado según su eficacia marginal, de manera que el mecanismo de los precios (a través de la tasa de interés) puede descartar los proyectos menos eficaces[9]. La ausencia de libertad financiera, que ha sido llamada «represión financiera», es frecuente en los países subdesarrollados, y constituye una de las principales trabas (y acaso la principal) al desarrollo[10].

La represión financiera se caracteriza por la fijación, decidida por los gobiernos, de topes máximos a las tasas de interés y por la injerencia estatal en la distribución del crédito.

El primer elemento obedece a la errónea creencia de que así se favorece la inversión y el crecimiento. En realidad, al fijar la tasa de interés a un nivel demasiado bajo, se remunera insuficientemente el capital, que es precisamente el recurso productivo más escaso en los países subdesarrollados. En países con inflación endémica, esto significa que las tasas de interés, en términos reales, suelen ser

negativas. El insuficiente nivel del interés desalienta el ahorro, al tiempo que promueve anormalmente la demanda de créditos. Por consiguiente, no existirá disponibilidad de préstamos para todos los demandantes y habrá racionamiento.

¿Quiénes serán los elegidos? Normalmente, las grandes empresas, que tienen mayor influencia sobre los gerentes bancarios y el Estado, quedando las demás condenadas al autofinanciamiento o a los circuitos informales de crédito, léase a la usura. Se genera así un mercado financiero segmentado, con un sector privilegiado de prestatarios que acceden al crédito barato del sistema financiero formal, y por otra parte una masa de pequeños empresarios y agricultores que deben recurrir al crédito informal, costoso y de corto plazo, o que directamente están excluidos de la posibilidad de endeudarse, lo que limita su capacidad de inversión y progreso. Además, la distribución de créditos según criterios extraeconómicos favorece la corrupción y la ineficacia económica[11]. Así, el control estatal de la tasa de interés afecta tanto la masa del ahorro como su eficiente distribución.

Moraleja: hay que liberar la tasa de interés y el Estado debe renunciar a orientar el crédito. El mercado lo orientará solo. En efecto, con una tasa de interés libre, los bancos prestarán a las empresas que estén dispuestas a pagar los intereses más altos, que son las que tienen los proyectos más rentables, por ser los más demandados por la comunidad. Reencontramos aquí los resultados y las recomendaciones del verso sobre el mercado: el mercado libre realiza el interés común sobre la base de conductas egoístas de los participantes. En rigor, esta no es más que la aplicación del principio del libre mercado a una actividad en particular: la financiera.

Desde el punto de vista neoliberal, tampoco es válida la prevención contra el sistema bancario según la cual este, librado a sí mismo, podría desestabilizar la economía o erigirse en un poder dominador y expoliador del sector productivo. Para entender esto, hay que tener presente que, en la teoría económica neoclásica, las entidades financieras en general y los bancos en particular son intermediarios pasivos. Si, de acuerdo al «teorema de Modigliani-Miller»[12], las empresas determinan sus niveles de producción y de inversión de

manera independiente de las modalidades de financiamiento de esas actividades, y si existen múltiples canales de financiamiento posibles, entonces «los bancos no pueden más que responder a los gustos y a las oportunidades de los demandantes y oferentes de activos de portafolio, los bancos son simples intermediarios y el rol de un sector bancario competitivo es pasivo en el equilibrio general»[13]. Los bancos serían, parafraseando a Hume, como el aceite que hace que la rueda funcione mejor, pero no son ni la rueda, ni la fuerza de tracción. En las decisiones de consumo y de inversión, en la determinación de qué producir y de cómo hacerlo, un sistema financiero competitivo y desregulado es perfectamente neutro, no tiene la más mínima influencia. Por consiguiente, no hay ninguna razón válida para controlarlo, no más que cualquier otra actividad económica.

Así como sería absurdo oponerse a la innovación en la industria manufacturera o en la agricultura, es irracional querer frenar las innovaciones financieras. La creación de nuevos instrumentos financieros como los distintos tipos de derivados, los productos estructurados y los Credit Default Swaps amplían las alternativas de ahorro y el acceso al financiamiento, y permiten distribuir mejor el riesgo entre los agentes dispuestos a asumirlo. Gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación, es posible reducir el costo y el tiempo de las transacciones financieras e interconectar en tiempo real los distintos mercados: no hay que renunciar a tales beneficios de eficiencia introduciendo impuestos a las transacciones o controles administrativos. Por otra parte, la proliferación de nuevos intermediarios financieros como los hedge funds y el fin de las prohibiciones que restringían la actividad de los bancos (tales como las disposiciones de la Glass-Steagall Act en los Estados Unidos[14], eliminadas en 1999) son positivos porque amplían la competencia.

En síntesis, para quienes sostienen este verso, la desregulación del sistema financiero aumenta su eficiencia operativa, mejora los servicios a ahorristas y prestatarios, aumenta el ahorro y (por consiguiente) la inversión y lo asigna a las actividades más rentables.

El reverso: quiénes están detrás del verso

De manera general, los bancos y otros intermediarios financieros piden habitualmente la remoción de las reglamentaciones que, a su juicio, los priva de determinadas oportunidades de ganancias. No siempre tienen razón, ya que la mayor competencia también puede hacerles perder partes de mercado o, para evitarlo, llevarlos a ofrecer altas tasas de interés que terminan afectando su solvencia y la de los prestatarios[15].

Otro grupo interesado en la desregulación financiera es el compuesto por los poseedores de la generalmente creciente masa de recursos financieros. La desregulación brindaría a estos agentes una mayor rentabilidad para sus activos financieros y una gran movilidad, en especial a través de las fronteras.

Tal vez más importante aún es la relación entre la desregulación de los sistemas financieros y la reestructuración de la economía y de la propiedad en un país. En ese marco, se vuelve crucial el acceso a abundante financiamiento para ganar espacios dentro de las nuevas reglas del juego: presionarán entonces por la desregulación financiera los grupos capitalistas que esperan apoyarse en las entidades financieras para sus estrategias de expansión. Ejemplos típicos de la forma en que la desregulación financiera operó en circunstancias de cambio económico, son los programas económicos de los años setenta en los países del Cono Sur latinoamericano y los movimientos de compras de empresas en Estados Unidos en los años ochenta.

En Chile, la privatización de los bancos dispuesta en diciembre de 1974, y llevada a cabo entre junio de 1975 y marzo de 1976, fue un momento crucial de la redistribución del poder económico. En efecto, como poco tiempo después se privatizaban las grandes empresas que habían sido nacionalizadas por el gobierno de Salvador Allende, quienes dispusieran de una fuente de liquidez importante podrían constituir verdaderos conglomerados económicos. Las condiciones de venta de los paquetes accionariales requerían del pago al contado de 20% del precio pactado, pudiéndose pagar el saldo en condiciones financieras muy favorables. Quienes lograron juntar suficiente dinero para pagar la primera cuota y tomar posesión de los bancos, concentraron sus

créditos en las propias empresas, para realizar los pagos subsiguientes. De esta manera, la orientación del crédito hacia el propio grupo económico permitió pagar la compra de los bancos, y del mismo modo, admitiría participar con ventaja en la compra de las demás empresas públicas desnacionalizadas.

En la Argentina, la liberalización del sistema bancario en junio de 1977 dio origen a una reestructuración del sistema financiero y de la propiedad de las empresas industriales. La reforma financiera liberó las tasas de interés y permitió la apertura de nuevas sucursales; un grupo de empresarios que tomó el control de ciertas entidades bancarias de segundo nivel utilizó esa libertad para llevar a cabo una política de expansión. Los bancos que sirvieron a ese crecimiento llegaron a ocupar, a principios de 1980, los primeros lugares en el ranking de bancos privados. En conjunto, cuatro de esos bancos captaban 20% de los depósitos de la banca privada[16]. Estos bancos operaron como dóciles instrumentos de las estrategias de los grupos económicos a los que pertenecían. En todos los casos, al momento de la intervención de los bancos (abril de 1980), se verificó que las carteras de préstamos estaban concentradas en empresas pertenecientes a los dueños de los bancos, o en testaferros de estos[17].

También en Estados Unidos se explotó una mayor desregulación de las actividades financieras para reunir recursos con los que financiar el traspaso de la propiedad de numerosas empresas; y también allí se llevó a cabo esa acumulación de liquidez ofreciendo altas tasas de interés. Tal es la historia del auge, entre 1984 y 1989, de los junk bonds –literalmente, los «bonos basura»–, también llamados, más elegantemente, bonos de alto rendimiento. Ese auge fue facilitado por la flexibilización de las reglamentaciones de los fondos de pensiones y las asociaciones de ahorro y préstamo, que pudieron incluir estos bonos en sus carteras[18]. En 1989, el valor de los junk bonds existentes en el mercado llegaba a 225.000 millones de dólares, lo que representaba el 23% de la deuda de las corporaciones norteamericanas. En cuanto al uso que tenían los fondos reunidos, en 1988 un 76% se destinó a la adquisición y toma de control de empresas existentes[19]. El fenómeno de los junk bonds potenció el de los leveraged buy outs (LBO), que consisten en la compra de una firma utilizando esencialmente fondos obtenidos a

crédito, para los que se pone en garantía a la misma firma que se adquiere. Así, con muy pocos recursos propios (habitualmente menos del 10% del valor de la firma), un grupo de inversionistas puede conseguir el control de una empresa, al precio de dejarla fuertemente endeudada[20].

El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

La desregulación financiera, en la medida en que acorta los plazos en los que opera el sistema financiero y aumenta las tasas de interés, genera un ambiente más favorable a la especulación (la búsqueda de la valorización en el corto plazo de los activos que se compran y venden) que a la producción. Asimismo, a través de las posibilidades que abre para la reestructuración de la propiedad de las empresas existentes, tiende a favorecer las estrategias de expansión por acaparamiento de grupos empresariales que esperan luego explotar una situación de monopolio, antes que las estrategias de inversión para ampliar y modernizar la capacidad productiva.

Como desarrollaremos más adelante, la desregulación financiera potencia fenómenos que generan una mala asignación de recursos, como son los llamados de «selección adversa» y «riesgo moral». Amparados en una garantía de depósitos formal o tácita y arriesgando relativamente poco capital propio, los dueños de las instituciones financieras se lanzan en proyectos de alto riesgo y de escaso interés social, en los cuales no solamente se dejan de lado los proyectos más útiles para el desarrollo, sino que se constituye un elevado endeudamiento de las empresas y del país, y se desemboca frecuentemente en crisis financieras y de balanza de pagos de las que se hace cargo en última instancia el Estado y el conjunto de la población.

Las finanzas desreguladas han demostrado ser un potente generador de inestabilidad y distorsiones económicas, y son la causa principal de la crisis financiera y económica de 2008. Libradas a sí mismas, las entidades financieras buscaron maximizar sus ganancias llevando a cabo operaciones de alto riesgo con un respaldo cada vez

menor de capital propio. Mientras duró el auge del precio de los activos (alimentado por el crédito que ellas mismas generaban), lograron fuertes ganancias, en un proceso de profecías autocumplidas. Cuando se pinchó la burbuja, la gran mayoría fue rescatada por los gobiernos y los bancos centrales. Mientras hubo ganancias, fueron privadas; cuando llegaron las pérdidas, fueron públicas.

El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Para evaluar los efectos de la regulación o desregulación bancaria, deben compararse las distintas experiencias. Por ejemplo, cuando se examina la organización de los sistemas financieros de los países dinámicos de Asia oriental, sorprende que alguna vez esas experiencias hayan sido mencionadas como ejemplos de liberalismo. El Estado ha intervenido en sus sistemas financieros, tanto a través de la acción de instituciones financieras públicas como de la fijación de las tasas de interés y la dirección del crédito hacia determinados sectores prioritarios. La concepción del sistema financiero como un instrumento de la política de desarrollo se manifiesta en que en Japón, Corea del Sur y Taiwán, la autoridad que regula la actividad bancaria no es un Banco Central independiente, sino el Ministerio de Finanzas.

Las acciones públicas se inscribieron en un proyecto que impulsaba activamente la industrialización. Como lo explica un documento oficial del gobierno de Japón, «la política industrial fue adoptada como una medida central en las estrategias de desarrollo económico en Asia del Este»; la idea era «generar una gran ola de inversiones», y para ello fue necesario tomar «medidas destinadas “directamente” a promover la inversión»[21]. Ese documento critica la excesiva confianza en los mecanismos de mercado para inducir el desarrollo, y propone políticas activas, tales como la protección comercial (por un tiempo determinado) para permitir el desarrollo de nuevas industrias, y la distribución de crédito subsidiado a través de la banca de desarrollo.

La intervención pública en el área financiera[22] se vio favorecida por la modalidad de financiamiento de las empresas, que –junto al autofinanciamiento– recurren al crédito de los bancos y de otros intermediarios financieros antes que a la emisión de acciones o bonos en los mercados. En Taiwán, esto ha sido explicado por el predominio de la estructura familiar en la propiedad de las empresas (la emisión de acciones diluiría la propiedad), y en Japón, por la forma original de asociación entre bancos y empresas, que constituyen los keiretsu[23]. Gran parte de ese financiamiento ha estado enmarcado en la política oficial de crédito, cuando no ha sido distribuido directamente por entidades públicas.

En efecto, los bancos públicos comerciales y especializados ocuparon un espacio predominante en Indonesia, Corea del Sur y Taiwán, reuniendo hacia 1980, en los dos primeros países, cerca del 80% de los depósitos del sistema financiero, y aproximadamente el 63% en Taiwán[24]. En Corea del Sur, los bancos comerciales fueron nacionalizados en 1961, y ya en 1981 el gobierno puso en venta sus acciones; además, se constituyó un fuerte grupo de bancos especializados y de desarrollo, pertenecientes al Estado. En Taiwán, 11 de los 15 bancos comerciales existentes en 1991 eran del Estado, el que además disponía de instituciones especializadas y del sistema de ahorro postal. En Japón[25], juegan un papel importante el Banco de Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación, ambos oficiales; sus préstamos «son la señal para los bancos ordinarios de las prioridades y los objetivos oficiales».

La creación de bancos de desarrollo fue la forma por la cual estos países encararon la necesidad de financiamiento de largo plazo, en especial de la industria.

Los bancos de desarrollo industrial han sido importantes prestamistas de largo plazo en Indonesia, Corea del Sur y Taiwán, aunque no en otros países de la región. En Japón, los bancos de desarrollo –el Banco de Desarrollo de Japón, público, y el Banco Industrial de Japón, privado– proveyeron las dos terceras partes de los préstamos para el equipamiento industrial en los años cincuenta y cerca de la mitad a principios de los sesenta […] El Banco de Desarrollo Coreano concedió en promedio un tercio de todos los

préstamos y garantías en los años setenta, y el banco de desarrollo de Taiwán, el Banco de Comunicaciones, poseía alrededor de la mitad de los activos del sistema bancario[26].

En Japón, el ahorro captado por las más de 23.000 oficinas postales (estatales) representó, entre 1980 y 1990, del 20 al 25% de los depósitos financieros. Ese ahorro es la principal fuente de las corporaciones públicas de financiamiento, que orientan su crédito a sectores tales como la pequeña empresa, la agricultura, la vivienda, etc.[27]. Este ejemplo ha sido retomado por Corea del Sur, Malasia, Singapur y Taiwán, cuyos sistemas postales públicos movilizaban una parte significativa (20% en Taiwán) del ahorro financiero[28].

Además del protagonismo de las entidades públicas, otra vía usada por los gobiernos para determinar el uso y el costo del crédito fue la estrecha regulación de la actividad de las entidades financieras. Prácticamente en todos estos países se fijó tanto la tasa de interés que cobraban los bancos como la que pagaban por los depósitos; se acotó de esa manera la diferencial de tasas que podían practicar los bancos (el spread) y se mantuvieron las tasas a niveles reducidos pero, salvo en algunos periodos, no fuertemente negativos. La imposibilidad de competir a través de las tasas de interés sobre los depósitos llevó a los bancos a multiplicar los servicios ofrecidos a los depositantes; y en cuanto a la elección de los prestatarios, los bancos no podían elegir a quien ofreciera pagar más. Esto los llevó a fijarse más detenidamente en las características de las empresas y de sus proyectos, para elegir al más solvente, y reforzar las relaciones de clientela y las asociaciones a largo plazo. Otra limitación a la actividad de los bancos fue la restricción a la entrada (no se autorizaron nuevos bancos durante largos periodos) y a la apertura de sucursales. Esto facilitó la docilidad de los bancos con la autoridad económica (en especial en el respeto a la orientación pública del crédito), ya que la extensión de sus negocios dependía de la autorización para ampliar la red de sucursales.

En cuanto a la dirección del crédito, los gobiernos procuraron evitar algunos usos, como los créditos al consumo (para sostener el ahorro) y el financiamiento de las especulaciones bursátil e inmobiliaria, y en cambio procuraron apoyar: i) determinadas

empresas o industrias; ii) algunas actividades, como las exportaciones y el desarrollo tecnológico; iii) cierto tipo de agentes, como las pequeñas y medianas empresas; iv) inversiones sociales, como grandes programas de vivienda. El primer tipo de orientación del crédito fue especialmente importante en Japón durante su reconstrucción y en Corea del Sur en los años setenta: en ambos casos se financiaron industrias «intensivas en escala», como la industria pesada y la química[29]. La política crediticia también puso énfasis en el financiamiento subsidiado a las exportaciones (las empresas, aun pequeñas, tuvieron fácil acceso a esta fuente de financiamiento), y en Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Tailandia y Taiwán, una proporción de los activos de los bancos debía dirigirse a la pequeña y mediana empresa; en Japón se buscó financiar a ese tipo de prestatarios a través de los bancos especializados de desarrollo. En cuanto a las inversiones sociales, los países dinámicos de Asia oriental instrumentaron programas de crédito subsidiado para la vivienda[30].

En contra de la teoría y la práctica de la regulación bancaria, surgen las políticas de desregulación.

Dos casos paradigmáticos de esta orientación fueron los de Chile y Argentina entre mediados de los años setenta y principios de los ochenta.

Tras los cruentos golpes militares de mediados de los años setenta, los tres países del Cono Sur latinoamericano pusieron en marcha ambiciosas reformas económicas neoliberales. Estas reformas son paradigmáticas, no solamente porque fueron precursoras del «Consenso de Washington» que extendería su dominio sobre casi toda la región durante los años ochenta y noventa, sino también porque fueron llevadas a cabo por gobiernos dogmáticos en su credo neoliberal y que no enfrentaban ningún contrapeso político, ni interno (porque no toleraban ninguna oposición) ni externo, ya que contaban con el apoyo del establishment económico y del gobierno de los Estados Unidos. Presentaremos aquí algunos resultados de las reformas financieras de Chile y de Argentina, que contradicen dos elementos centrales del verso neoliberal: la idea de que la desregulación eliminaría la segmentación de los mercados financieros; y el postulado de que siguiendo los precios del mercado

(la tasa de interés) los recursos financieros se asignarían eficientemente.

El inicio de estas experiencias ya fue expuesto en el reverso: en Chile empezó con la privatización de la banca; en Argentina, con el abandono del régimen de «nacionalización de los depósitos» (que imponía reservas por el 100% de los depósitos, subordinando la acción de los bancos a los redescuentos del Banco Central); en ambos países se liberaron las tasas de interés y se eliminó toda orientación del crédito privado. Las regulaciones que se mantuvieron se referían a capitales mínimos para operar, a ciertas relaciones técnicas tales como una relación máxima entre los pasivos y el capital, y a límites al crédito que podía recibir un solo prestatario (norma que, como ya vimos, resultó ser letra muerta). En Argentina (pero no en Chile), se mantuvo una garantía oficial a los depósitos en pesos, cubiertos en un 90%.

Las experiencias se desenvolvieron en un marco de abundante acceso al crédito bancario internacional (entre 1977 y 1982) y en medio de políticas antiinflacionarias que, en ambos países, recurrieron al «atraso cambiario», es decir, a una sobrevaluación de la moneda nacional.

A diferencia de lo que suponen las tesis neoliberales, la desregulación no eliminó la segmentación de estos sistemas financieros, ni democratizó el acceso al crédito. En Chile, se consolidó una dualidad entre los grupos económicos y el resto de los agentes. Los primeros captaban, principalmente a través de sus bancos, gran parte del crédito extranjero (en 1980, seis grupos concentraron el 61% de los créditos ingresados)[31]. Los bancos generaron, a partir de los fondos obtenidos del exterior, dos circuitos diferenciados. Por una parte, destinaron a las empresas del propio grupo créditos a largo plazo, denominados en divisas; las empresas podían utilizar esos créditos relativamente baratos, pero al menos una parte se destinó a constituir depósitos en pesos en el mismo banco. El banco veía aumentada su capacidad para conceder préstamos en pesos a tasas mayores a las externas, cuyos destinatarios eran las empresas que no accedían al crédito externo, los particulares y el Estado.

Las diferencias de tasas según el tipo de préstamo eran

considerables: las tasas de interés reales anuales de los créditos en pesos del sistema financiero fueron del 17,9% en 1979, 13,2% en 1980, 39,7% en 1981 y 38,0% en 1982; el costo real de los créditos en dólares del sistema financiero fue, para las mismas fechas, del 0,2%, –10,1%, 11,1% y 37,0%–[32]. Era, pues, una ventaja para las empresas de los grupos económicos obtener créditos en dólares (que además tenían mayores plazos). Una consecuencia de este modus operandi de los bancos fue que la importancia de los préstamos relacionados o «autopréstamos», es decir, de los préstamos realizados a empresas pertenecientes al mismo grupo económico, superó con mucho los límites permitidos.

Tampoco en Argentina la desregulación abolió la segmentación financiera. Mientras se mantuvo (como en Chile) una política de devaluaciones más lentas que el ritmo de la inflación, el fondeo más barato era el de los créditos externos; este permitía, por consiguiente, operar con los clientes de primera línea. Las operaciones activas y pasivas en divisas fueron monopolizadas por los bancos más tradicionales de la Capital Federal y los extranjeros, pese al auge ya comentado de los bancos privados del Interior entre 1977 y 1980. En lugar de los recursos externos más baratos, los bancos del Interior recurrieron a la captación de depósitos en pesos ofreciendo las tasas más elevadas de la plaza, lo que fue el motor de su rápido pero efímero crecimiento. Esta estructura de pasivos les impedía competir para obtener clientes de primera línea, y se veían obligadas a operar con los prestatarios que, por necesidad, estaban dispuestos a pagar altas tasas de interés, o con las empresas vinculadas al dueño del banco. En ambos casos, la solvencia era menor que la de los prestatarios de primera línea, y la diferencia de los intereses que pagaban unos y otros aumentaba la disparidad.

El cuadro XI.1 muestra la distribución del crédito de los bancos privados según su categoría: se distinguen los bancos extranjeros, los de Capital Federal y Gran Buenos Aires, los del Interior (todos eran sociedades anónimas), y los bancos cooperativos de Capital Federal y del Interior.

Cuadro XI.1. Argentina: distribución del crédito de una muestra de 46 bancos privados, según el tipo de prestatario,

1986 (porcentajes)

Empresas	Públicas	Extranjeras	Muy grandes	Grandes	Pequeñas	Otras	Nacionales	Total
Bancos								
Extranjeros	1,8	50,1	7,1	10,7	9,1	0,1	0,2	100
Capital y Gran Buenos Aires	10,2	26,3	23,8	14,3	12,8	0,5	2,1	100
Interior		0,1	6,6	5,9	49	19,7	18,6	100
Cooperativos de Capital		19,2	10,2	5,1	68	6,6	0,9	100
Cooperativos del Interior				5,5	57,2	24,3	9	100

a Las empresas «muy grandes nacionales» son empresas privadas que en 1985 facturaron más de 40 millones de dólares; las «grandes nacionales» facturaron entre 10 y 40 millones; las «pequeñas y medianas nacionales», menos de 10 millones; «otros pequeños prestatarios» son comerciantes minoristas, trabajadores por cuenta propia, sociedades sin fines de lucro y préstamos personales; las definidas como empresas agrícolas son las de esa actividad que no pertenecen a ningún grupo económico. Para la facturación de las empresas, se utilizó la publicación Prensa Económica, de Buenos Aires.

b La muestra está compuesta por 10 bancos extranjeros, 12 bancos de Capital y el Gran Buenos Aires, 8 del Interior, 3 bancos cooperativos de la Capital y 13 bancos cooperativos del Interior.

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de la información del Banco Central acerca de los 50 principales deudores de cada banco.

La contraparte de esta estructura de los activos de los bancos se encuentra en los pasivos de las empresas. Las que tratan con los bancos de primera línea (las empresas grandes y las extranjeras) obtienen un crédito más favorable por su costo y plazo que las que se endeudan con bancos del Interior o cooperativos (las pequeñas empresas). El cuadro XI.2 muestra la estructura del pasivo de las empresas según su tamaño, discriminando entre los 80 mayores deudores privados (son todas grandes empresas, algunas de ellas multinacionales) y el resto de los deudores privados.

Cuadro XI.2. Argentina: estructura de los pasivos bancarios de los deudores privados, en función del tamaño de su deuda, 1986 (porcentajes)

Tipo de deuda

Grupo de deudores						
80 mayores deudores	72,2	12, 0	9, 0	93,4	6,6	100
Resto de los deudores	18,4	36,1	6,8	55,5	44,5	100
Total	29,1	29,5	7,3	65,9	34,1	100

a Los créditos en moneda extranjera eran de largo plazo y a tasa de interés internacional, y accedieron a partir de 1981 a generosos seguros de cambio que equivalían a una virtual nacionalización de la deuda; las tasas reguladas, reinstauradas en 1982, eran por lo general negativas en términos reales; y los créditos reajustables tenían plazos mayores y tasas menores que los créditos a tasa libre.

Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Central de la República Argentina.

Además de acceder a un crédito mucho más conveniente en costo y plazos, las grandes empresas reciben mayor cantidad de crédito, en una proporción que no se justifica simplemente por su mayor tamaño. Así, si tomamos los 51 principales deudores industriales (incluidos entre los 80 mayores deudores del cuadro XI.2), comprobamos que en 1986 recibían el 44,2% del crédito bancario total a la industria, mientras que en 1984 generaban solamente el 13,0% de la producción industrial y empleaban al 5,6% de los ocupados del sector[33].

En síntesis, tanto en Chile como en Argentina, la desregulación no impidió la constitución de circuitos financieros netamente diferenciados en términos de tasas de interés y de solvencia de los participantes (dos factores evidentemente relacionados: al más pintado de los deudores se le esfumaría la solvencia frente a ciertas tasas de interés). Esta segmentación permitió notables ganancias a quienes podían obtener recursos a tasas moderadas (endeudándose en el exterior) y prestarlos dentro del país a tasas mucho mayores, y sumió en la insolvencia a quienes debían endeudarse a tasas elevadas. Ninguna de las dos caras de esa moneda (las ganancias especulativas de unas empresas y la descapitalización de otras) fue favorable al desarrollo productivo.

La persistencia de fuertes diferenciales de tasas de interés pese a la liberalización financiera y a la apertura de la cuenta de capitales

resultaba de difícil explicación para los cultores de la «ley del precio único», que no entendían que los mercados financieros no tenían nada de homogéneos y que las transacciones no se realizaban entre agentes atomizados y anónimos (más aún, buena parte de ellas se realizaban dentro del mismo conglomerado económico). Por añadidura, las tasas de interés se determinaban de distinto modo en los segmentos dolarizados y en pesos. Los rendimientos de las operaciones en dólares se regían básicamente por la tasa de interés externa y la tasa de devaluación; como en ambos países la política antiinflacionaria llevó a devaluar a ritmos inferiores a la inflación, las tasas de las operaciones en dólares llegaron a ser negativas en términos reales. Por su parte, las tasas de interés en pesos no solamente eran superiores a la tasa de inflación, sino que alcanzaron valores reales muy elevados debido a que los bancos libraron una fuerte competencia por los depósitos, siguiendo las estrategias de expansión que la desregulación favorecía.

El aumento de las tasas de interés en pesos que sobrevino con la reforma financiera y las crecientes dificultades que enfrentaba la actividad productiva, hicieron que las empresas que contaban con liquidez redujeran su giro productivo y colocaran su dinero a interés. Tal comportamiento no turbaba al ministro de Economía de Argentina, quien en 1977 lo explicaba de esta manera: «Una persona no realiza una inversión productiva que no le da (suficientes beneficios). En el otro extremo de la intermediación financiera hay otro señor que tomará ese crédito, y si lo acepta, es porque puede extraerle una utilidad superior. Esto significa que la economía, globalmente, ha ganado […] El nivel del interés no es elevado en sí»[34].

Cuando en marzo de 1980 la crisis financiera hizo presente un riesgo de devaluación, los especuladores fueron convirtiendo a dólares sus depósitos en pesos y constituyendo depósitos fuera del país. Con la garantía de esos depósitos, los bancos extranjeros les daban nuevos créditos[35] (operaciones back to back), que convertían en pesos y colocaban a corto plazo a tasas de interés cada vez más elevadas. En efecto, los bancos intentaban retener sus depósitos ofreciendo mayores intereses, y la autoridad monetaria procuraba detener la salida de dólares que presionaba sobre el tipo de cambio y hacía peligrar el plan de estabilización. El gobierno

obligó en ese contexto a las empresas públicas a endeudarse en divisas, para obtener mayores reservas internacionales, lo que a la postre solo sirvió para que los especuladores pudieran completar su enésimo circuito y para dejar gravemente afectada la solidez de las empresas públicas.

¿Pero qué empresas querrían endeudarse a semejantes tasas de interés? Aquí hay que considerar que un importante grupo de empresas que tenían deudas sufrían los efectos de los planes económicos en ambos países: estos combinaron la reducción de los aranceles a las importaciones y la sobrevaluación de la moneda nacional, además de disponer una redistribución regresiva del ingreso; de ese modo, quedaron afectadas muchas empresas productoras de bienes transables, en especial cuando se trataba de bienes de consumo popular. Tales empresas no podían reducir su demanda de crédito frente al alza de su costo (como lo supone la teoría económica ortodoxa), sino todo lo contrario: necesitaban más préstamos para poder pagar montos crecientes de intereses. Aun conscientes de la creciente insolvencia de sus clientes, los bancos no podían negar los créditos, por tratarse de empresas pertenecientes al dueño del banco, o simplemente porque la cantidad de créditos en esa situación era ya tal que negar su renovación significaría no solamente la caída de las empresas, sino también del banco.

En definitiva, las tasas de interés generaron efectivamente una selección entre las empresas que demandan o podrían demandar crédito, pero fue una «selección adversa»: las empresas que por rentabilidad y situación financiera podían invertir, prefirieron cobrar intereses, y las empresas que tenían quebrantos demandaron préstamos para seguir funcionando; más aún, las que ya estaban endeudadas, tuvieron una elasticidad-precio positiva en su demanda crediticia: cuanto mayor era el interés, mayor era su demanda de crédito. No se verificó el axioma según el cual «si alguien demanda un crédito, es porque puede extraer de él una utilidad superior (a su costo)»[36].

Para completar el panorama sobre regulación y desregulación financiera, es ilustrativa la experiencia de los países desarrollados en los años previos a la crisis financiera de 2008.

La crisis financiera que estalla con la caída de Lehman Brothers en

septiembre de 2008 es la culminación de una extraordinaria expansión del sector financiero de los países desarrollados, y en especial de los Estados Unidos, durante la cual la esfera financiera fue dominando crecientemente la esfera real y desprendiéndose de ella. En 1983, el sector financiero generaba el 5% del valor agregado en los Estados Unidos y el 7,5% de las ganancias de sus empresas. En 2007, explicaba un 8% del valor agregado y un 40% de las ganancias empresariales[37]. Este crecimiento era el resultado de las innovaciones financieras que se aceleraron desde fines de los años noventa, y de un efecto de apalancamiento (el aumento de la relación activos/capital) cada vez más poderoso. Tal evolución debería haber sido desalentada o al menos acompañada por una mejor supervisión prudencial, ya que el apalancamiento financiero, si bien permite ganancias más elevadas, también conlleva riesgos crecientes. Sin embargo, asistimos a una amplia desregulación y al debilitamiento de la supervisión financiera pública: en gran medida, las autoridades delegaron tareas de regulación a los propios bancos y a agencias privadas de calificación del riesgo.

El crecimiento del sector financiero estaba asociado a cambios cualitativos que eran saludados como portadores de mayor eficiencia y de una mejor gestión del riesgo. Uno de esos cambios es la «titulización» (securitisation) de los créditos bancarios. En lugar de conservar los préstamos concedidos y los riesgos correspondientes entre sus activos, los bancos creaban productos derivados respaldados en esos créditos, que vendían a fondos mutuos, compañías de seguros o fondos de pensiones, o transferían a entidades financieras constituidas con tal fin (llamadas special purpose entities o special purpose vehicles). De este modo, los bancos sacaban esos créditos de sus balances, lo que les permitía emitir nuevos créditos sin tener que aumentar su capital. El resultado era que la parte del sistema financiero mejor supervisada y que tenía que respetar reglas de capital mínimo, generaba montos crecientes de crédito que no conservaba en sus balances, en tanto esos activos y pasivos se acumulaban en otro segmento del sistema financiero que funcionaba con escaso capital y sin casi regulación. El sistema financiero en su conjunto resultaba menos regulado y menos capitalizado.

Puesto que los bancos otorgaban créditos que no pensaban conservar en sus balances, fueron menos cuidadosos en evaluar la solvencia de los prestatarios. El conocimiento del cliente, de sus antecedentes, la calidad del proyecto a financiar, dejaron de ser considerados. En lugar de esos análisis personalizados (pero que suponían un costo), los bancos utilizaron modelos estadísticos para evaluar el riesgo de incumplimiento y fijar en consecuencia el spread de interés y el capital suplementario que pudiera necesitarse en casos excepcionales. Como todos utilizaban modelos similares, seguían similares políticas de crédito. Mientras los precios de los activos (por ejemplo, de los inmuebles comprados a crédito) subieran, los modelos estimaban que el riesgo era bajo y que convenía seguir expandiendo el crédito. Los bancos buscaron reducir aún más el riesgo aparente mediante la contratación de seguros contra incumplimientos (los Credit Default Swaps, CDS) y la emisión de activos financieros «estructurados»[38].

Era esta una extraña alquimia, por la cual se tomaban varios centenares de créditos individuales y se los agrupaba en lotes. Como se suponía que los riesgos de cada crédito eran independientes entre sí, se estimaba que el riesgo del nuevo activo financiero compuesto era menor al de los créditos individuales que lo componían. De este modo, las agencias calificadoras de riesgo llegaron a otorgar la calificación más alta (AAA) a paquetes de créditos compuestos esencialmente por créditos hipotecarios «subprime». Y como los requisitos de capital variaban según el riesgo estimado de las carteras de préstamos (de acuerdo a las reglas del Comité de Basilea), la subestimación de los riesgos permitía funcionar con mayores relaciones de activos sobre capital; esto en definitiva alimentaba la emisión de más crédito y aumentaba el precio de los activos, lo que a su vez reducía aún más el riesgo percibido y realimentaba la burbuja. En otras palabras, al vincular la estimación del riesgo (y, por consiguiente, los requisitos de capital) con el precio de mercado de determinados activos que típicamente aumentan durante los auges y caen durante las recesiones, las normas prudenciales acentuaban el carácter procíclico del crédito, ya que se lo alentaba durante el auge y se lo recortaba durante las recesiones.

Se produjo, en definitiva, una doble desregulación del sistema

financiero, que lo hizo sumamente vulnerable: por una parte, creció desmesuradamente un «sistema bancario de las sombras» carente de regulación y supervisión, además de subcapitalizado; y por otra parte, las autoridades delegaron gran parte de la supervisión prudencial en las propias instituciones financieras y las agencias calificadoras de riesgo, en un marco que acentuaba la expansión del crédito durante el auge, y luego acentuaría su contracción durante la recesión.

El sistema de incentivos era tal que, durante el auge, nadie tenía interés en ser prudente y autolimitarse. Los bancos basaban sus ganancias en las comisiones obtenidas con la emisión y transferencia de créditos, y no ya en la diferencia entre las tasas cobradas sobre esos créditos y la pagada por sus depósitos, como en su operatoria tradicional. Lo importante para ellos era entonces la cantidad de créditos otorgados más que su calidad, puesto que de cualquier forma no quedaban en sus balances. Los gerentes y operadores de esos bancos percibían bonificaciones en función de las ganancias obtenidas, pero no perdían dinero en caso de pérdidas; de ese modo, era normal que prefirieran operaciones de alto rendimiento por más que fueran riesgosas, ya que el riesgo, en caso de materializarse, no lo sufrirían en carne propia. Por último, las agencias calificadoras tenían interés en dar notas positivas para que los activos financieros en cuestión fueran comercializados, ya que cobraban una comisión por su emisión, la cual podría no hacerse si la calificación de riesgo era mala.

El resultado de este proceso es bien conocido, y sin duda muchos lectores lo han sufrido o lo siguen sufriendo. La desregulación del sistema financiero condujo a la mayor crisis financiera y económica en 80 años. Inmersos en una creencia en la eficiencia de los mercados financieros desregulados y con pocos incentivos para renunciar a las ganancias fáciles mientras existían, ni las autoridades ni los banqueros fueron capaces de identificar y entender los riesgos que se acumulaban. Olvidaron en particular el carácter sistémico y endógeno del riesgo financiero, que se pone de manifiesto durante una crisis: en tiempos normales, una caída en los precios de los activos que respaldan un crédito o incluso la falencia de un prestatario o de un banco pueden ser considerados eventos aislados; pero en una crisis, las dificultades se contagian de un

agente al otro, el precio de los activos caen todos al mismo tiempo, y los eventos que se suponían independientes se vuelven fuertemente correlacionados. Estas características bien conocidas de los ciclos financieros desde por los menos el siglo xvii fueron totalmente ignoradas en los muy sofisticados modelos de estimación de riesgos.

La regulación de los bancos ha sido el resultado de un largo proceso histórico que derivó en el compromiso por el cual el sistema bancario podría recurrir, de ser necesario, al auxilio del Banco Central (que operaría como «prestamista de última instancia»), pero debía someterse a una fuerte regulación por parte de la autoridad pública. Ese compromiso se rompió con la crisis: el sistema bancario fue rescatado con elevados costos y un fuerte aumento de la deuda pública; pero sigue sin ser propiamente regulado. La necesaria regulación del sistema financiero enfrenta varios obstáculos. Uno es el ideológico: la creencia en la eficiencia de los mercados financieros sigue siendo influyente en muchos gobiernos, bancos y universidades. Otro se refiere al «riesgo moral»: en la medida en que les sea permitido, se mantendrá un «sistema bancario de las sombras» y una red de centros financieros off shore para maximizar ganancias y esquivar la regulación; de todas formas, el sistema financiero sabe que será rescatado en caso de una nueva crisis. Esto ocurre, en particular, con los muy grandes conglomerados financieros, considerados «demasiado grandes para caer», que han sido también llamados «demasiado poderosos para regular». Probablemente es este el obstáculo central, y es de índole política: se refiere a la voluntad y a la fuerza políticas necesarias para reestructurar y cambiar las reglas del juego en un sentido contrario a los intereses de un grupo sumamente poderoso.

El inverso: la refutación

¿Es la actividad bancaria un comercio como cualquier otro? En gran medida, de la respuesta a esta pregunta dependen los argumentos a favor o en contra de la desregulación. Examinamos a continuación dos aspectos de esta cuestión. El primero se refiere al carácter del

sistema bancario: ¿los bancos son intermediarios pasivos o tienen un rol activo en el proceso de desarrollo económico? El segundo considera que, por su naturaleza, la actividad financiera está sujeta a las «fallas de mercado» con mayor rigor que otras actividades económicas.

La primera disyuntiva –¿intermediarios pasivos o bancos activos?– se refiere a la hipótesis de una economía de crédito simple.

Como se expuso en el verso, la tesis neoliberal es que el negocio financiero no difiere de otras formas de comercio, y por lo tanto no hay razones particulares que justifiquen una regulación; por el contrario, las regulaciones (típicamente de las tasas de interés y el destino del crédito) afectarían negativamente la actividad de los bancos y el bienestar general. Esta postura se basa en la concepción teórica de la actividad bancaria como una intermediación pasiva entre prestamistas y prestatarios últimos. Sin duda, esa intermediación facilita los intercambios privados, pero no puede modificar su contenido, ya que demandantes y oferentes de crédito siempre pueden acudir a los mecanismos de la «finanza directa» para negociar sin la intermediación bancaria[39] (eso sí, suponiendo la existencia de un mercado perfecto, o por lo menos muy competitivo).

Esta referencia última a la finanza directa fija, en particular, límites estrechos a las tasas de interés que pueden aplicar los bancos. Como lo expone Wicksell, «en el crédito simple, de persona a persona», la tasa de interés monetaria va a coincidir con la tasa de interés natural, determinada por la rentabilidad del capital. Por un lado, la competencia entre los empresarios los lleva a aceptar el pago de un interés cercano al natural; por el otro, en esa economía un crédito exige un ahorro previo, y este un sacrificio que requiere una compensación que, si difiere mucho de la tasa natural de interés, llevará a los posibles ahorristas a convertirse ellos mismos en empresarios[40]. En síntesis, son las elecciones de los agentes no financieros, fundadas únicamente sobre sus gustos, sus dotaciones de recursos y el estado de la tecnología, las que determinan el contenido de la actividad económica, así como su financiamiento[41].

La segunda disyuntiva plantea la hipótesis de una economía de

crédito organizado.

Un punto de partida alternativo es el que considera teóricamente fundamental (y no solamente importante a fines prácticos) la existencia del sistema bancario. Fue Knut Wicksell quien propuso la hipótesis de una «economía de crédito organizado» como la que mejor correspondía a las economías modernas. Este autor rechazó los esquemas monetarios ideales sobre los que se basa la teoría cuantitativa de la moneda, y que él llamó la «economía de saldos monetarios puros» y la «economía de crédito simple»; esas organizaciones son irrealistas, dice Wicksell, porque ignoran completamente el rol del crédito bancario[42]. En la «economía de crédito organizado», el crédito ya no depende de un ahorro previo, los bancos pueden fijar la tasa de interés sobre los préstamos y satisfacer con una gran flexibilidad las demandas de crédito que reciben a esa tasa[43]. Por esa vía, los bancos adquieren cierta autonomía y una influencia sobre la realidad. Esa acción puede ser benéfica para el desarrollo o perturbadora, pero en cualquier caso ya no es posible hacer abstracción de los bancos en la construcción teórica.

Tomar en consideración de manera realista la forma en que se crea la moneda a través del crédito en las sociedades contemporáneas, puede parecer elemental, pero no hay que olvidar que ese simple hecho obliga a considerar los circuitos concretos que sigue esa liquidez y sus efectos sobre los precios relativos, la distribución del ingreso y la estructura de la propiedad. A modo de ejemplo, no es lo mismo para el crecimiento y la distribución que se cree moneda a través del crédito a la inversión de unas u otras empresas; del financiamiento del déficit fiscal; o de la monetización de la entrada de capitales externos[44].

Diversos autores (entre los que hay grandes diferencias teóricas, por otra parte) han analizado el destino específico de los créditos en el sistema capitalista y deducido sus consecuencias sobre el nivel de actividad, los precios relativos, las técnicas empleadas, la composición del consumo y la distribución del ingreso. El propio Wicksell construyó así su teoría del proceso acumulativo (inflacionista o deflacionista, según el nivel en que los bancos establecían la tasa de interés); Hayek, su teoría de los ciclos, y

Schumpeter, su teoría del desarrollo económico[45]. En Schumpeter, las innovaciones son la fuente del desarrollo económico, y el empresario que las introduce «es un profeta que al único a quien tiene que convencer es al banquero, y compra todo lo demás». De un modo similar, si en vez de centrar la atención en el uso que tienen los créditos (innovaciones, instalación de procesos más capitalísticos de producción, etc.) o en el agente genérico que los recibe (los empresarios), nos fijamos en el financiamiento de ciertos grupos de empresarios en particular, aparecen en el análisis los créditos entre agentes relacionados, la vinculación entre bancos y grandes empresas, y su consecuencia sobre la estructura de la propiedad de los medios de producción: entra en escena el «capital financiero» de Hilferding[46].

Si se admite, junto a esta tradición teórica, que los bancos poseen una capacidad de desestabilización económica (para mal o para bien, ya que la innovación y el desarrollo también desestabilizan), si los bancos tienen un rol activo en la dinámica económica y en el juego de las estrategias privadas, entonces una política de laissez-faire se torna poco defendible.

Otra consecuencia teórica de la hipótesis del crédito organizado se refiere a la tasa de interés y a su relación con el ahorro. Puesto que el crédito no proviene del ahorro, la inversión puede financiarse sin la constitución previa de un ahorro; la inversión genera un mayor nivel del producto, y este un mayor nivel de ahorro, que permite cancelar el crédito. Dentro de este esquema, la tasa de interés tiene que ver con la forma en que ahorran las familias (por ejemplo, manteniendo los ahorros en efectivo, o en una caja de ahorro, o en un plazo fijo, o en dólares), pero no con la decisión de ahorrar[47]. Una tasa de interés elevada no aumenta necesariamente el nivel del ahorro global; por el contrario, si un interés alto deprime el producto y el ingreso globales, reducirá también el ahorro[48]. En síntesis, no se verificaría la idea neoliberal según la cual una tasa de interés elevada incrementa el ahorro y, por consiguiente, la inversión; a continuación, mostraremos algo que ya vimos en las experiencias de Argentina y Chile: una tasa de interés elevada tampoco orienta los capitales hacia los usos más eficientes, ni desde el punto de vista individual, ni desde el social.

Por último, veamos un tema importante, que es el relacionado con la actividad financiera y las fallas del mercado.

Existe cierta ambivalencia en la posición de los neoliberales que, aunque asimilan teóricamente la actividad bancaria a cualquier otra, en la práctica están admitiendo que una supervisión del sistema bancario por el Estado es necesaria. Naturalmente, los neoliberales leen los diarios –en especial su sección financiera–, por lo que saben perfectamente que sus demostraciones teóricas no suprimen, en el mundo real, la existencia de crisis bancarias que acarrean altos costos para la economía y la sociedad. Es cierto que, como hemos visto, los gobiernos han descuidado en muchos casos la supervisión de la banca, llevados por su natural confianza en las virtudes de la iniciativa privada. Es cierto también que los neoliberales más doctrinarios estiman que son los particulares los que, mediante la elección del banco en donde depositan sus ahorros, deben ejercer la selección de los más sólidos y eficientes, expulsando del mercado a los demás. Pero, tras la seguidilla de crisis financieras –que empezó a mediados de los años noventa en América Latina y otros mercados emergentes y culminó en 2008 en Estados Unidos y otros países avanzados–, está desarrollándose un consenso en torno a que es responsabilidad del Estado dictar normas prudenciales y de solvencia para los bancos y hacerlas respetar.

Sin embargo, los neoliberales no parecen extraer las consecuencias teóricas de esas prácticas[49]. Si lo hicieran, deberían decir, con J. Stiglitz, «que los mercados financieros son claramente diferentes de los demás mercados; que las fallas del mercado tienden a ser más extendidas en estos mercados; y que existen formas de intervención del gobierno que no solo los harán funcionar mejor, sino que mejorarán el desempeño de toda la economía»; y que «el simple compromiso ideológico con la liberalización de los mercados financieros no puede ser deducido ni de la teoría económica, ni del examen de una amplia gama de experiencias»[50]. Las fallas del mercado financiero tienen relación con las externalidades (positivas y negativas) de la actividad bancaria y con el particular trabajo del banquero, que es el de generar y utilizar un «bien público» como es la información[51].

Las externalidades negativas que puede acarrear una crisis bancaria son muy considerables: el costo para la sociedad es normalmente mucho mayor que el que asumen, si les va mal, los accionistas de los bancos (estos funcionan con capitales que pueden ser un 5% del pasivo bancario total), y con más razón sus gerentes. En cuanto a los depositantes, rara vez se resisten a los encantos de las elevadas tasas de interés, aprovechándose de la existencia explícita o implícita de una garantía de depósitos: suponen, frecuentemente con razón, que el gobierno no dejará caer a parte significativa del sistema bancario. Tal situación se presta entonces a maniobras riesgosas por parte de los banqueros, que usan dinero principalmente ajeno, y también de los depositantes, que se sienten resguardados (esa conducta es llamada de «riesgo moral», o moral hazard). La existencia, aun no escrita, de un seguro público, y el riesgo que un comportamiento aventurero supone para la economía en su conjunto, justifican ampliamente la estricta supervisión del sistema bancario, y una regulación de las tasas de interés para impedir que el financiamiento se dirija hacia los usos de mayor riesgo.

Esto nos lleva al tema del tratamiento de la información por los bancos. En otros mercados, por lo general, es racional vender «al mejor postor» sin fijarse en quién compra; no en los mercados financieros. Aquí el demandante de crédito que se declara dispuesto a pagar la mayor tasa de interés puede no ser el que presenta mayores perspectivas de reembolso. Por el contrario, suele ser un empresario al borde de la quiebra, que necesita liquidez cueste lo que cueste, o un especulador. Distribuir el crédito con el solo criterio de la tasa de interés no orienta el crédito hacia los usos de mayor productividad y utilidad social, y más bien puede desplazar del mercado a los mejores proyectos.

Una conducta prudente de los banqueros los debería incitar a no contentarse con la sola información de la tasa de interés que el prestatario se declara dispuesto a pagar, sino a examinar los proyectos a financiar, estimar sus oportunidades de éxito, y también considerar la personalidad y el capital del demandante de crédito. Además, deberá comprobar el buen uso del dinero prestado y realizar un seguimiento del proyecto. Sin embargo, como todo esto tiene un costo y los beneficios de la información producida pueden

no ser enteramente aprovechados por quien la genera (característica de los bienes públicos), los bancos disminuirán sus riesgos requiriendo garantías físicas, que es otra forma de información, pero que se refiere al pasado (la acumulación de lo que se da en garantía); el crédito se orientará a financiar a las grandes empresas y a las que tuvieron éxito en el pasado, y no a las empresas innovadoras, sobre todo si son pequeñas o medianas.

De una manera general, el sistema bancario puede ser visto como un administrador de discriminaciones. Es normal y deseable que un banco se fije en quién pide el crédito, en su empresa, en su proyecto; si solo se guiara por la tasa de interés que el cliente acepta pagar, sería motivo de preocupación, no de satisfacción. Más aún, la ausencia total de discriminación en la distribución del crédito, esto es, conceder créditos automáticamente o, simétricamente, negárselos a todos los demandantes (aun los que tienen buenas perspectivas), es característica de situaciones de crisis aguda: crisis hiperinflacionista en el primer caso, deflacionista en el segundo[52]. En su práctica más reciente de titulización sistemática de los créditos concedidos (originate and distribute), los bancos reducen fuertemente esa tarea de discriminación entre demandantes de crédito, porque piensan transmitir el riesgo a otros inversores. Pero como discutimos en el «adverso», esta es una de las raíces de la crisis actual.

La discusión relevante se refiere no a la existencia o deseabilidad de alguna discriminación, sino a sus criterios, y a quién debe fijarlos. Librados a sí mismos, los bancos tienden a concentrar sus créditos en las grandes empresas y el Estado, porque el riesgo percibido es menor; o a las familias, a las que cargan tasas de interés más elevadas. Pero no introducen en sus decisiones consideraciones de índole social, regional, o relativas a las necesidades de balanza de pagos o a opciones de desarrollo de largo plazo. Si lo que se desea es privilegiar ese tipo de objetivos, permitir el acceso al crédito de empresas innovadoras, apoyar a pequeños o medianos prestatarios, que exista un financiamiento a largo plazo, entonces una política de orientación selectiva del crédito es indispensable, y uno de sus instrumentos más poderosos –cuando está bien usado– es la existencia de una banca pública de desarrollo.

Por último, los bancos pertenecen frecuentemente a algún grupo económico, y pueden ser usados en función de sus estrategias. Este tipo de relación privilegiada entre bancos y empresas no siempre es negativo, como lo demuestra el ejemplo de los keiretsu japoneses. Pero cuando los bancos, lejos de controlar el rumbo de largo plazo de un grupo empresarial, se han vuelto instrumentos serviles de sus estrategias, las consecuencias no han sido en general positivas para el desarrollo nacional; desregulación mediante, el financiamiento ha estado orientado a la compra de otras empresas, a la especulación financiera y a la fuga de capitales. Y es normal que los bancos, que están inmersos en la competencia entre capitalistas, empresas y grupos económicos, tiendan a sostener a unos más que a otros (o contra otros). El autopréstamo es un punto límite de una relación que necesariamente se establece entre un banco y una empresa prestataria, y es precisamente por eso que el Estado debe prevenir los abusos que significa usar los bancos (es decir, la potestad socialmente asignada de emitir créditos) en función de los solos intereses particulares y en desmedro del interés general. Si la experiencia ya mencionada de los keiretsu japoneses ha sido positiva, es porque la relación entre el banco y las empresas es más equilibrada (e incluso los bancos tienden a controlar el buen funcionamiento de las empresas), y se da en el marco de un capitalismo organizado, con intervención del Estado a través de su política industrial, de su regulación y su orientación del crédito.

El diverso: una posición alternativa

La acción creadora de los bancos a través de la provisión inteligente (discriminante) del crédito puede ser un factor importantísimo del desarrollo; ha jugado un rol predominante en la acumulación del capital en países desarrollados como Alemania, Francia y Japón, donde ha estado claramente orientada a financiar la inversión de acuerdo con una política de desarrollo. También en varios países latinoamericanos (Brasil, entre ellos), el sistema bancario cumplió un papel positivo, en las épocas en que funcionó al servicio de la actividad productiva y no en su desmedro.

En el marco ideal de un crecimiento regular, la labor de las entidades financieras es sencilla: anticipan, mediante la moneda que emiten con sus créditos, la producción de las empresas a las que estos son destinados. Los bancos hacen así posible una producción que de otro modo tal vez no se realizaría, y permiten la distribución de los ingresos que (macroeconómicamente) pagarán esa producción. Ahora bien: en situaciones de transformación, en las que un sistema de producción y de consumo reclama profundas innovaciones económicas y sociales, la tarea de los bancos se complica. El sistema financiero debería, con sus créditos, dar a las empresas (ya existentes o nuevas) el tiempo necesario para la adaptación del sistema productivo. Sin embargo, es posible que los bancos se nieguen a tomar el riesgo de prestar con esos fines o ese tiempo, y ese dinero puede no ser usado en tales reestructuraciones. Si se atraviesa además una crisis económica, que es también una crisis del sistema financiero, el crédito prácticamente desaparece (sobre todo el de largo plazo) y la tasa de interés alcanza niveles incompatibles con la producción. Librada a sí misma, esta situación tiende a retroalimentarse en un «círculo vicioso».

En tales circunstancias, parece claro que no es desregulándolo como se puede colocar al sistema financiero al servicio de la actividad productiva. Pero tampoco es una tarea que puede ser encarada a través de una simple política sectorial (referida al sistema bancario): debe ser parte de una política general. Un modelo de acumulación viable necesita reformular la relación entre el sistema financiero, el sector productivo y el Estado. El sistema financiero debe ser orientado por el Estado en apoyo de un esquema de desarrollo. Esto significa que los bancos no deben autonomizarse y seguir únicamente sus propios objetivos, ya que esto puede derivar en un torbellino especulativo y en la transferencia de recursos desde el Estado y el sector productivo hacia los especuladores y los rentistas. Pero también quiere decir que los otros dos elementos del «trípode», el Estado y el sector productivo deben ser revigorizados. Hay que reducir las posibilidades de obtener ganancias especulativas, y paralelamente generar condiciones para las ganancias productivas, a través de una política industrial, de otra distribución de los ingresos, de una regulación de las tasas de interés y de la reinyección del crédito de largo plazo en la economía; pero de un crédito orientado a usos productivos, según

un plan de desarrollo. El sistema bancario puede apoyar decisivamente un gran esfuerzo de inversión (y en el adverso vimos varios ejemplos exitosos), con la condición de que ese esfuerzo siga orientaciones coherentes.

En síntesis, la orientación del sistema financiero hacia el desarrollo productivo es una tarea global, y no meramente sectorial. En lo que toca específicamente al sistema financiero, la actividad bancaria debe considerarse un servicio público por su capacidad para estructurar o para desestabilizar una economía: ningún interés particular debe estar por encima de los intereses del país. En cuanto a su modalidad de funcionamiento, debería distribuir el crédito de manera descentralizada (el Banco Central o el Ministerio de Finanzas no pueden tomar sino excepcionalmente decisiones de detalle, ni pueden sustituir a los bancos en la tarea de seguimiento de los proyectos financiados); pero una parte significativa del crédito debería ser distribuida de manera selectiva y transparente (por la banca privada o por bancos públicos), siguiendo las orientaciones del plan de desarrollo que se decidan por las vías democráticas.

Se ha argüido que el gobierno no tiene elementos objetivos para decidir qué empresas o sectores específicos hay que desarrollar. Esa objeción, que en ciertos casos no carece de fundamentos (sobre todo cuando el aparato estatal ha sido desjerarquizado por muchos años de neoliberalismo), no invalida sin embargo el principio del crédito orientado; sí puede hacer más conveniente elegir un cierto tipo de política crediticia, que defina en términos amplios las actividades que se deben financiar (exportaciones, desarrollo e incorporación de tecnología, inversiones, construcción de viviendas, por ejemplo), y las que no se deben financiar (consumo de lujo, especulación inmobiliaria o bursátil). De ese modo, se pueden «combinar las iniciativas descentralizadas indispensables al dinamismo y a la adecuación de las estrategias elementales instrumentadas por las empresas, con el respeto de ciertas orientaciones estratégicas de la Nación»[53].

[1] Las expresiones «finanza directa» y «finanza indirecta» fueron introducidas por J. Gurley y E. Shaw, Money in a theory of finance, Washington DC, The Brookings Institution, 1960.

[2] Véase J. E. Stiglitz, «The role of the State in financial markets», en Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics, 1993, Washington DC, marzo de 1994, p. 23.

[3] Estas operaciones de «generar y distribuir» están en el corazón del proceso de securitisation que caracteriza la actividad bancaria en los países desarrollados. Los bancos primero otorgan créditos bancarios (etapa de «generar»), que son luego reunidos en bonos «estructurados» y vendidos en el mercado financiero (etapa de «distribuir»).

[4] J. Schumpeter, Historia del análisis económico, Barcelona, Ariel, 1971 (edición original de 1954), p. 1208.

[5] En algunos países, las tareas de supervisión de la liquidez y la solvencia de los bancos está a cargo de una superintendencia independiente del Banco Central.

[6] Una excepción se encuentra en la obra de F. A. Hayek, quien lleva su posición liberal hasta cuestionar la existencia misma de un Banco Central; deberían haber muchos bancos de emisión en cada país, y dejar que las monedas así emitidas se hagan libremente la competencia. Véase Desnacionalización de la moneda, Buenos Aires, Ediciones de la Bolsa de Comercio, 1980.

[7] «En un mercado competitivo del crédito y de los depósitos, y sin intervención del Estado, el banquero privado no posee ningún poder particular. Nada distingue su actividad de la del productor de automóviles o de televisores. Así como el fabricante de muebles no puede forzar la venta de sus muebles ni el abogado la de sus alegatos, tampoco el banquero puede forzar su venta de créditos. Su poder monetario no existe», J.-J. Rosa y M. Dietsch, La répression financière, París, Bonnel, 1981, p. 33.

[8] Ibid., pp. 14 y 15.

[9] Véase J. Gurley y E. Shaw, op. cit., cap. 2.

[10] Gran parte de la argumentación que sigue puede encontrarse en E. Shaw, Financial deepening in economic development, Londres

y Nueva York, Oxford University Press, 1973, y en R. McKinnon, Moneda y capital en el desarrollo económico, México, CEMLA, 1974 (edición en inglés de 1973).

[11] Véase R. McKinnon, op. cit., pp. 30 y 86, y E. Shaw, op. cit., p. 11.

[12] Véase F. Modigliani y M. Miller, «The theory of capital, corporation finance and the theory of investment», American Economic Review 48 (junio de 1958). Véase igualmente E. Fama y M. Miller, The theory of finance, Hinsdale (Illinois), Dryden Press, 1972, en especial el cap. 4.

[13] E. Fama, «Banking in the theory of finance», Journal of Monetary Economics 6 (enero de 1980), North-Holland Publishing Company, p. 46.

[14] La Glass-Steagall Act fue dictada en 1933 como respuesta a la profunda crisis bancaria que sacudió a los Estados Unidos. En sus disposiciones centrales, estableció una rígida segmentación del sistema bancario, separando las actividades de la banca comercial de las de la banca de inversión.

[15] El sistema financiero norteamericano que, después de la crisis de los años treinta, había sido estrictamente reglamentado, ha sido comparado con un zoológico bien administrado: «distintas especies, tales como bancos, compañías de seguros, intermediarios de títulos, etc., eran alojadas y alimentadas en jaulas separadas, segregadas por función y área geográfica. Los barrotes evitaban que las especies se cazaran mutuamente […] Los habitantes más prósperos de las jaulas tendían naturalmente a atribuir su bienestar a sus propios esfuerzos, y a pensar que les iría aún mejor si fueran libres de pastar en otros campos. La mayoría de ellos se equivocó. Olvidaron que la liberalización no sería para ellos solos». En efecto, la desregulación que, sin considerar la racionalidad de las normas existentes y sin un plan o visión de los resultados deseados, se llevó a cabo en los años setenta y ochenta, produjo miles de quiebras, con miles de otras firmas mantenidas artificialmente en funcionamiento y miles más que están consumiendo su capital. Véase A. M. Wojnilower, «Financial zoos», en The new Palgrave dictionary of money and finance, t. 2, Londres, The Macmillan Press Limited,

1992, pp. 104 y 105.

[16] Estos son el Banco de los Andes de Mendoza, el Banco de Intercambio Regional de Corrientes, el Banco Oddone de Bahía Blanca y el Banco Internacional de la Ciudad de Buenos Aires.

[17] La presentación de las experiencias chilena y argentina se basa en A. F. Calcagno, Politiques monétaristes et dynamiques financières, les expériences de l'Argentine et du Chili, tesis para el doctorado de tercer ciclo, Universidad de París I, junio de 1984.

[18] Las asociaciones de ahorro y préstamo mostraban ya dificultades a principios de los años ochenta, debido en particular al fenómeno de la «desintermediación» (con sus tasas de interés reguladas, perdían depósitos en favor de otras instituciones en ocasión de la subida de la tasa libre de interés). La respuesta oficial a principios de los años ochenta fue la de reducir los requerimientos de capital de dichas asociaciones y de abrirles más posibilidades de negocios, con lo que algunas entidades se embarcaron entusiastamente en la compra de junk bonds. El derrumbe del mercado de esos bonos en 1990 coadyuvó a la crisis de las asociaciones de ahorro y préstamo, en la que en una primera etapa quebraron 1.500 instituciones desde 1980.

[19] Véase R. A. Taggart, Jr., «Junk bonds», en The new Palgrave dictionary of money and finance, t. 2, Londres, The Macmillan Press Limited, 1992, pp. 553 a 555.

[20] Estas operaciones hicieron cambiar de manos, en Estados Unidos, a unas 2.000 compañías durante los años ochenta, por valores superiores a 250.000 millones de dólares. Véase A. C. Shapiro, «Leveraged buy outs», en The new Palgrave dictionary of money and finance, cit., pp. 577 a 579.

[21] Véase The Overseas Economic Cooperation Fund, Issues related to the World Bank approach to structural adjustment, proposal from a major partner, Tokio, OCDE Occasional Paper n.o 1, octubre de 1991.

[22] En 1989, el financiamiento bancario representaba el 65% del financiamiento externo de las empresas en Taiwán; en Japón, entre

1970 y 1975, un 92% de ese financiamiento era provisto por intermediarios financieros, y otro 61% por los bancos (en ese periodo, los bancos solo aportaban el 31% en Estados Unidos). Véase Y.-M. Chen, «Taiwan: monetary and financial system», y S. Royama, «Japan: monetary and financial system», ambos en The new Palgrave dictionary of money and finance, cit. La preponderancia de la «finanza indirecta» se mantuvo en Japón pese al desarrollo de su mercado de valores: en 1976-1983, seguía en torno al 89% del financiamiento externo de las firmas. Esta característica es compartida por otros países de la región: en Corea del Sur, durante los años setenta, los préstamos cubrieron el 73% del financiamiento externo de las firmas, reduciéndose en los ochenta a un 53%; en Tailandia, ese porcentaje se situó en un 60-62% entre 1970 y 1983; y en Malasia, representó el 95%, entre 1986 y 1991. Véase Banco Mundial, The East Asian Miracle, Economic growth and public policy, Nueva York, Oxford University Press, 1993, p. 225.

[23] Los keiretsu, o asociación de empresas, son grupos empresariales habitualmente liderados por un banco; las firmas que los integran poseen por lo general paquetes accionariales de los demás integrantes, pero el lazo más importante se refiere a las relaciones de clientelismo (empresario, no político) entre las empresas, basadas en la confianza.

[24] Véase Banco Mundial, op. cit., pp. 278 y 279. En Corea del Sur, se privatizaron los bancos comerciales a partir de 1981, pero la banca pública especializada siguió captando cerca del tercio de los depósitos.

[25] Véase R. J. Ballon, «Le Japon», en H. Durand (comp.), Les systèmes monétaires et bancaires étrangers, t. 3, París, Editions Cujas, séptima edición, 1986, p. 443. Agrega el autor que, aun aportando una proporción pequeña de los fondos, la frecuente participación del Banco de Desarrollo de Japón en consorcios bancarios para financiar los gigantescos proyectos de las grandes sociedades es importante, ya que «su presencia es suficiente para garantizar la solidez del proyecto y reducir el riesgo de las instituciones privadas».

[26] Véase Banco Mundial, op. cit., pp. 226 y 227.

[27] El ahorro postal ha sido favorecido mediante un régimen impositivo más favorable, y también permitiendo la constitución de depósitos a interés compuesto, prohibidos a las instituciones financieras privadas. Véase R. J. Ballon, op. cit., pp. 442 a 444.

[28] Véase Banco Mundial, op. cit., p. 218.

[29] Véase Banco Mundial, op. cit., pp. 280 y ss.

[30] Ibid., p. 284.

[31] Se trata de los grupos Vial, Cruzat-Larraín, Luksic, Yarur, Edwards y Matte. Las cifras corresponden a los créditos ingresados al amparo del artículo 14 de la ley de cambios internacionales, a través del cual ingresaron, entre 1976 y 1981, el 80% de los créditos privados.

[32] I. Valenzuela, «El costo real del crédito en 1982», Banco Central de Chile, Boletín Mensual, septiembre de 1983.

[33] Estos valores fueron estimados sobre la base de datos del Banco Central y del Censo Nacional Económico del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de 1985.

[34] J. A. Martínez de Hoz, «Discurso frente a la Asociación de empresarios del 15 de diciembre de 1977», en Ministerio de Economía, Memoria 29-3-1976 a 29-3-1981, t. 3, Buenos Aires, 1981.

[35] Bancos extranjeros como el Citibank habrían promovido activamente este negocio, proponiéndoselo a sus clientes. Véase E. Halliburton, J. M. Bianco y C. Villalba, «Deuda externa privada, el destino de una investigación», Realidad Económica 87 (segundo bimestre de 1989), Buenos Aires, pp. 72-113.

[36] J. A. Martínez de Hoz, op. cit., p. 262.

[37] J. Tobin, «On the efficiency of the financial system», Londres, Lloyds Bank Economic Review 153 (julio de 1984). M. Wolff, «Why dealing with the huge debt overhang is so hard», Financial Times, 28 de enero de 2009.

[38] Los CDS consisten en acuerdos financieros por los cuales quienes ofician de vendedores se comprometen, a cambio de una remuneración, a pagar a los compradores el monto de una deuda si esta cayera en default. Puede servir así como un seguro contra el incumplimiento si los compradores del CDS fueran los acreedores de la deuda cubierta; sin embargo, también pueden ser adquiridos por inversores ajenos a la deuda en cuestión, cuya motivación sería puramente especulativa. Por su parte, los activos financieros «estructurados» son «paquetes» financieros que combinan una multiplicidad derivados y otros instrumentos financieros.

[39] La posibilidad siempre presente que tienen los accionistas de una firma de neutralizar mediante la finanza directa las decisiones de endeudamiento que pudieran tomar los gerentes, es un elemento clave en la demostración del «Teorema Modigliani-Miller».

[40] Véase K. Wicksell, Lectures on Political Economy, vol. 2, Londres, Routledge and Keagan, 1935, p. 191. A una conclusión similar llegaba L. Walras, quien analizaba el intercambio directo entre un capitalista (ahorrista) y un empresario: «le es indiferente al capitalista prestar, así como al empresario tomar prestado un capital nuevo o ya existente, o bien el precio en moneda de ese capital». Por consiguiente, «la tasa de interés […] tenderá a confundirse con el ingreso neto» debido al arbitraje entre el mercado del capital monetario y el de los bienes de capital. Véase Éléments d'économie politique pure, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1952, pp. 345 y 268.

[41] E. Fama, «Banking in the theory of finance», Journal of Monetary Economics 6 (enero de 1980), cit., p. 46.

[42] K. Wicksell, Interest and prices, Reprints of Economic Classics, New York, A. M. Kelley, 1965 (edición en alemán de 1898), pp. 39-41.

[43] K. Wicksell, Lectures on Political Economy, cit., p. 194.

[44] La consideración de los circuitos concretos de creación monetaria da por tierra con las construcciones monetaristas que explican la influencia de la cantidad de moneda sobre los precios, pero que al mismo tiempo postulan la neutralidad de la moneda; en

otras palabras, la moneda explica, por su cantidad, el nivel general de precios, pero no determina nada de la «economía real»: ni los precios relativos, ni la tasa de interés, ni la distribución del ingreso, etc. Para llevar a cabo esa demostración teórica, los cuantitativistas desde Hume hasta Patinkin, pasando por M. Friedman, han imaginado una forma de variación de la cantidad de moneda que multiplica de manera homogénea los saldos monetarios de cada agente económico: Hume empezaba: «supongamos que por la noche toda la moneda que tiene cada persona se duplicó milagrosamente mientras dormía»; Friedman imagina un helicóptero distribuyendo moneda con el mismo resultado, etcétera.

[45] Véase F. A. Hayek, Prices and production, Londres, Routledge, 1931, y J. A. Schumpeter, The theory of economic development, Harvard University Press, 1934.

[46] R. Hilferding, El capital financiero, Madrid, Tecnos, 1973 (edición original: Viena, 1910).

[47] Aquí adoptamos el análisis de J. M. Keynes: el interés no es el premio por ahorrar (no consumir su ingreso), sino por renunciar a la liquidez, o sea, a la disponibilidad inmediata de los fondos ahorrados, dejándolos por ejemplo en un banco por una semana, un mes o un año, sin poder retirarlos. Véase la Teoría general del empleo, la moneda y el interés, México, Fondo de Cultura Económica, 1945, en particular su cap. 13: «La teoría general de la tasa de interés».

[48] Recordemos que los países de Asia oriental se caracterizan por su altísima tasa de ahorro y por una muy reducida tasa de interés. También en los países desarrollados occidentales se ha comprobado una relación inversa entre tasa de interés real y ahorro; una interpretación que se le ha dado es que cuando sube la tasa de interés, los ahorristas pueden obtener una renta determinada con menos saldos puestos a interés, y destinan una mayor proporción de sus ingresos al consumo. Véase Conseil Économique et Social, informe presentado por I. Bouillot, Économie réelle et sphère financière, París, Journal Officiel de la République Française, noviembre de 1988.

[49] Como decía Schumpeter, refiriéndose precisamente a

cuestiones financieras, «la gente puede estar familiarizada durante generaciones enteras con un fenómeno, y hasta discutirlo frecuentemente, sin darse cuenta de su verdadera significación y sin admitirlo en su esquema general de pensamiento». Véase Historia del Análisis Económico, cit., p. 1209.

[50] J. Stiglitz, op. cit., pp. 20 y 51.

[51] La información es un bien público en el sentido que el acceso a él de un nuevo consumidor no disminuye el consumo de los demás (uno no se olvida de lo que sabe porque otro también se entere, y excluir a un nuevo consumidor resulta imposible, o al menos costoso). Véase J. Stiglitz, op. cit., p. 24.

[52] M. Aglietta y A. Orléan muestran cómo las crisis hiperinflacionistas se producen con la centralización extrema del sistema monetario-financiero, y las crisis deflacionistas con su fraccionamiento, y cómo en ambos casos el sistema financiero no consigue realizar su tarea de discriminación entre los prestatarios. Véase La violence de la monnaie, París, Presses Universitaires de France, 1982.

[53] Véase M. Aglietta y A. Brender, Les métamorphoses de la société salariale, París, Calmann-Lévy, 1984, p. 260.

Epílogo

Cómo salió de la crisis la Argentina

Eric Calcagno

Por qué relatar lo que ocurrió en la Argentina

Este trabajo se propone demostrar que de una crisis profunda provocada por la aplicación de políticas económicas neoliberales, no puede salirse con más neoliberalismo. En los capítulos anteriores se refutan algunos de los principios neoliberales básicos, con argumentos teóricos y ejemplos históricos, muchos de ellos tomados de la experiencia latinoamericana. En este epílogo se examina un caso emblemático en el que las políticas neoliberales fueron aplicadas a fondo durante un periodo prolongado, llevaron a un colapso económico y social que parecía irremontable, y que sin embargo fue posible revertir en un corto tiempo, con la aplicación de políticas de signo opuesto.

La Argentina es un ejemplo paradigmático que presenta dos ventajas. En efecto, muestra las diferentes etapas del neoliberalismo en acción y sus resultados, tanto como la posibilidad de salir de la catástrofe política, económica y social provocada por esa acción con medidas que están en las antípodas del neoliberalismo. No se trata de una elucubración teórica, sino del relato de hechos concretos ocurridos. Además, muestra que cuando la política conduce a la economía es posible afirmar la soberanía nacional y la inclusión social, con la prevalencia del sector productivo por sobre el financiero.

En la jerga popular se suele decir que sería fácil acertar los resultados de los partidos de fútbol, si el sábado uno tuviera el diario del lunes. No es igual; pero en economía lo más parecido al diario del lunes es la experiencia de países que antes aplicaron la

misma política económica frente a situaciones comparables. En los casos en que se quiera insistir con las mismas políticas neoliberales que fracasaron en otros países, debería demostrarse por qué los resultados serían diferentes.

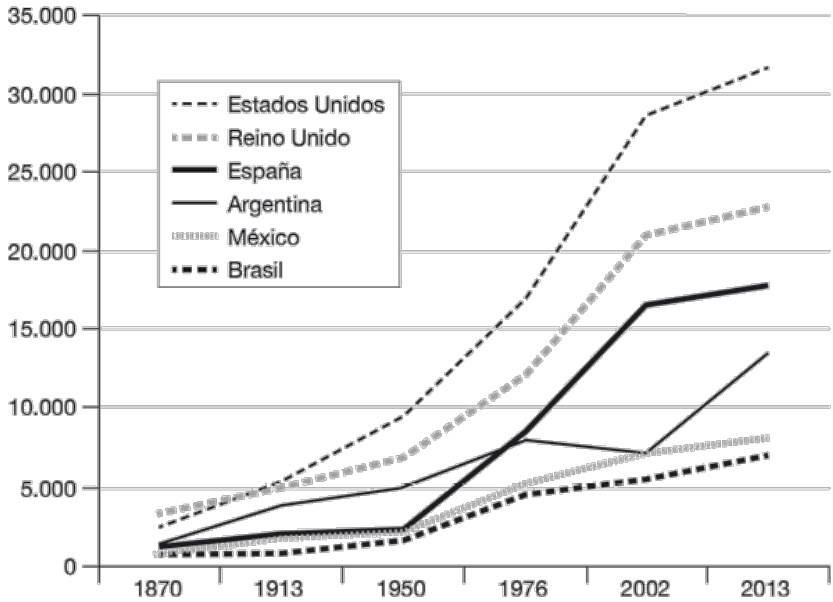
Las etapas de la economía argentina

Para entender mejor la situación argentina actual, es conveniente reseñar las etapas de su evolución histórica. A partir de fines del siglo xix, existieron la Argentina agraria (1870-1945), la industrial (1946-1975), la de renta y financiera (1976-2001) y la de desarrollo con inclusión social (a partir de 2003). Por supuesto, en cada etapa coexistían todos los sectores de la actividad económica; pero siempre alguno de ellos fue el hegemónico.

La Argentina agraria y la industrial figuraban entre los países con mayor producto interno bruto (PIB) por habitante. En 1913, este llegaba al 77% del de Gran Bretaña, casi duplicaba el de España y más que cuadruplicaba el de Brasil. En 1945, era el 62% del de Gran Bretaña, duplicaba el de España y triplicaba el de Brasil. En 1976, ya había sido alcanzada por España y la brecha con México y Brasil había disminuido, pero las proporciones con respecto al Reino Unido y Estados Unidos se mantenían en el mismo orden de magnitud que en 1945.

La declinación se produjo en la etapa neoliberal que va de 1976 a 2001-2002. Hubo en esos años una caída acumulada del PIB por habitante del 12%, que se tradujo en un fuerte retroceso en términos relativos con las demás economías. Así, en 2002, el PIB de España duplicaba a grandes rasgos el de Argentina, que era tres veces inferior al del Reino Unido y cuatro veces menor que el de Estados Unidos (véase el gráfico 1). El notable repunte de su PIB por habitante a partir de 2003 vuelve a colocar a la Argentina de 2013 en una posición relativa cercana a la que tenía en 1976.

Gráfico 1. PIB por habitante en valores absolutos: Estados Unidos, Reino Unido, España, Argentina, México y Brasil (en dólares internacionales, 1990)



Fuente: Para el PIB hasta 1998, A. Maddison, L'économie mondiale, París, OCDE, 2002. Para 2002 y 2013 se aplicaron las tasas de crecimiento de UNCTAD, Trade and Development Report, 2014.

El contraste entre las distintas etapas se evidencia también con las tasas medias de crecimiento que caracterizaron a cada periodo. Durante la etapa de auge de la Argentina agraria (1870-1913), el PIB per cápita creció un 2,5% anual en promedio. Esa tasa cayó al 0,4% durante las siguientes tres décadas debido a la crisis del modelo agroexportador que comenzó con la Primera Guerra Mundial, etapa durante la cual la economía argentina inició su transición hacia la etapa industrial. Esta fue dominante entre mediados de los años cuarenta y 1976, mostrando un crecimiento por habitante del 2% en promedio anual.

En 1976, la Argentina industrial fue reemplazada, con violencia, por el modelo neoliberal de renta y financiero, que rigió hasta la caída de la convertibilidad a principios de 2002. Esta etapa se caracterizó por una tasa de variación negativa del PIB per cápita del 0,4% anual durante 26 años. Fue solo después del derrumbe del modelo neoliberal que la Argentina pudo recuperar la senda del crecimiento, y lo hizo con tasas del 5,2% por habitante durante 11 años.

Tanto la prolongada pérdida de dinamismo de la etapa neoliberal como la expansión posterior, no tienen antecedentes históricos en el país. No pueden explicarse por grandes shocks exógenos, negativos o positivos, como serían guerras devastadoras o el descubrimiento de enormes riquezas naturales (que explican el repentino auge por algunos años de pequeños países de África). Son el resultado de políticas al servicio de diferentes modelos de país.

El modelo neoliberal argentino y su crisis

El análisis del resurgimiento argentino después de 2003 no solo es un sorprendente caso de estudio; además, ahora tiene la fuerza y la utilidad que le infunde la reproducción en los países europeos en crisis, de la política de ajuste que ya fracasó en la Argentina. En ambos casos, se aplicó el manual del Fondo Monetario Internacional (FMI) a situaciones muy parecidas. Por eso, es pertinente relatar la crisis argentina que explotó en 2001-2002. Veamos algunos de sus rasgos esenciales.

Las políticas neoliberales aplicadas en la Argentina siguieron de manera ejemplar las orientaciones de los versos presentados en este libro. El régimen militar que tomó el poder en marzo de 1976 quería modificar el funcionamiento de la economía a través de la reducción del rol económico del Estado, la desregulación de los mercados financieros, de bienes y de servicios, y la liberalización de las importaciones y de los movimientos de capitales. El nuevo sistema económico buscaba eliminar una dinámica social que daba protagonismo a las clases asalariadas organizadas y al propio

Estado, en quien convergían las demandas contradictorias de los distintos grupos sociales; ello tendía a ampliar sus facultades y a promover, en la visión de quienes ejecutaron el golpe, un «socialismo rampante».

Se pretendía «despolitizar» la economía con los mecanismos supuestamente impersonales del mercado y coadyuvar al disciplinamiento de la sociedad que era perseguido también a través de la represión. La industria dejaba de tener el rol motor en el crecimiento, con lo que se restaba fuerza a la «clase peligrosa» de los asalariados industriales. Las fuerzas de mercado decidirían qué sector debía reemplazar a la industria; entonces, liberada de la tutela estatal, se colocaría a la Argentina en el lugar que le corresponde en la división internacional del trabajo, según sus ventajas comparativas (como recita el verso).

Pero el problema no era solo de política económica interna. El golpe de Estado de 1976 coincidió con la crisis del sistema financiero internacional y los shocks petroleros, que tuvieron como consecuencia la rápida expansión de la oferta de créditos internacionales por parte de la banca de los países desarrollados que buscaba «reciclar» petrodólares en las economías en desarrollo. Fue la ocasión para que el gobierno neoliberal procurara estabilizar los precios a través del tipo de cambio: con devaluaciones acotadas y decrecientes, y con la apertura comercial, los precios internos convergerían con los externos, y la inflación nacional con la internacional. La apreciación real de la moneda local y la virtual eliminación de las barreras aduaneras podrían generar un déficit comercial (como de hecho ocurrió), pero para financiarlo estaba el acceso al crédito externo.

Al mismo tiempo (en 1977) se liberalizó el sistema financiero, lo cual llevó al aumento brusco de la tasa de interés interna. Fue la ocasión de obtener rápidas ganancias para quienes podían acceder al crédito externo y colocar ese dinero a interés. Como se explica en el verso IX, fueron estas políticas comercial, financiera y cambiaria las que generaron una colosal deuda externa, sin que la entrada de capitales sirviera para ampliar la capacidad productiva (más bien fue al revés, porque se financiaron las importaciones baratas que aceleraron la desindustrialización).

Cuando los Estados Unidos subieron bruscamente la tasa de interés a principios de 1980, el servicio de la deuda externa infló aún más el déficit en cuenta corriente. El sector privado comprendió que no se podría sostener un tipo de cambio tan apreciado, y decidió convertir sus activos financieros a dólares, lo cual solo fue posible mediante el endeudamiento del Estado, en particular de las empresas públicas. Cuando finalmente la fuga de capitales forzó la devaluación del peso a partir de 1981, el Estado se hizo cargo del grueso de la deuda externa privada, a través de un mecanismo de «seguros de cambio» ex post (curioso seguro que entrega el Estado después de ocurrido el riesgo a asegurar).

Enseguida se produjo la virtual nacionalización de la deuda y la crisis de la deuda pesó tanto sobre las cuentas externas como sobre las fiscales, generando una situación sin salida: para originar rápidamente un superávit comercial con el que pagar la deuda, se necesitaba ajustar el gasto con políticas recesivas; pero de ese modo se desfinanciaba al gobierno, que no conseguía cobrar suficientes impuestos. Durante unos años el «conglomerado acreedor» dirigido por la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial, entregó al gobierno suficientes créditos oficiales como para seguir pagando a los bancos acreedores privados, pero lo hacía con condiciones de política económica cada vez más intrusivas: no solamente el país debía cortar el gasto público y los salarios, sino que también debía adoptar las reformas estructurales neoliberales que se conocerían luego con el nombre de Consenso de Washington. Esta política sirvió para que los bancos acreedores se recapitalizaran y redujeran su exposición hacia la deuda latinoamericana, pero no para resolver el problema de los países deudores. El estrangulamiento económico se tradujo en la caída de la producción, en un déficit fiscal creciente, en el descontrol de las variables monetarias y del tipo de cambio, que generaron un pico inflacionario en 1989 y la renuncia anticipada del presidente Raúl Alfonsín.

Con un Estado debilitado y una sociedad civil dispuesta a todo con tal de evitar la hiperinflación, las condiciones estaban dadas para profundizar la agenda neoliberal, que fue completada durante el gobierno del presidente Carlos Menem. Este aprovechó la nueva oleada de financiamiento externo que siguió a la aplicación del Plan

Brady y a la adopción de políticas monetarias expansivas en los países desarrollados[1], para recurrir nuevamente al ancla cambiaria como mecanismo de control de la inflación. Se adoptó así la ley de «convertibilidad» que rigió en la Argentina desde el 1 de abril de 1991 hasta el 7 de enero de 2002, por la que se establecía un tipo de cambio fijo e inamovible (al tipo de cambio de 1 peso por 1 dólar) y se prohibía al Banco Central emitir base monetaria en exceso del nivel de las reservas internacionales. Se afirmaba entonces que cada peso tenía un dólar que lo respaldaba, lo cual excluía cualquier riesgo de devaluación.

Esto, en sí, era una gran mentira[2], pero la idea de que la convertibilidad era el remedio infalible contra la inflación justificaba cualquier medida o sacrificio; por eso se convirtió en eje del régimen neoliberal. A la falta de flexibilidad cambiaria se debía responder con más flexibilidad del sector real, esto es, con desregulación de mercados y flexibilidad laboral. Muy pronto se notó el mismo dilema que durante el programa económico de la dictadura: si había crecimiento, las importaciones crecían demasiado rápido debido a un tipo de cambio no competitivo, generándose un déficit comercial; y si no se crecía, había un déficit fiscal que ya no podía ser financiado con emisión monetaria. La convertibilidad no era sostenible en ninguno de los dos casos… a menos que se recurriera al financiamiento externo.

Todas las formas de atraer al capital extranjero se pusieron en marcha (como se relata en el verso X). Las privatizaciones fueron una de ellas, malvendiéndose prácticamente todas las empresas públicas en pocos años; pero ello era, según el gobierno, una promesa de mayor eficiencia y prosperidad (como recita el verso VIII). Como el Banco Central funcionaba como una caja de conversión que monetizaba mecánicamente la entrada de dólares, la liquidez interna creció rápidamente y el crédito al sector privado generó una burbuja crediticia. Pero puesto que se trataba de tratos entre privados, tanto el gobierno como los gurús económicos y el propio FMI subestimaron la fragilidad financiera que ello suponía (encontramos nuevamente el verso XI).

La fragilidad del sistema se pudo comprobar en 1995, cuando debido a la crisis mexicana se interrumpió la entrada de capitales y

se generó una salida de depósitos de los bancos que buscaban convertirse en dólares[3]. El proceso se frenó con el apoyo del FMI y la llegada de una nueva oleada de capitales externos, que además de inflar la deuda externa, desnacionalizó un gran número de empresas y bancos privados.

Un país no puede compensar por siempre su falta de competitividad a través del endeudamiento externo y la desnacionalización de la economía. En algún momento, la deuda que financió los déficits fiscal y externo se vuelve una carga que los agranda a los dos. Cuando las crisis asiática, rusa y brasileña de 1997-1998 restringieron y encarecieron el crédito externo, la convertibilidad quedó herida de muerte. La Argentina entró en una recesión de la que no salió hasta el colapso del sistema. Fue el ajuste final.

El gobierno radical de Fernando de la Rúa (diciembre de 1999-diciembre de 2001) intentó superar la crisis sin salir de la convertibilidad, y para ello procuró recuperar la confianza de los mercados financieros mediante un drástico ajuste fiscal (en consonancia con el verso VII). Dictó para ello la «ley del déficit cero», por la cual los gastos fiscales (excepto el servicio de la deuda, que había que pagar en su totalidad) debían ajustarse trimestralmente de acuerdo a los ingresos fiscales previstos, de modo tal que las cuentas fiscales quedaran en equilibrio. Así, a fines de julio de 2001, se resolvió reducir en un 13% todos los gastos públicos no financieros, incluyendo salarios, jubilaciones y pensiones. Tal shock de austeridad aplicado en medio de una recesión que entraba en su tercer año, no hizo más que acelerar la caída de la demanda interna y del producto.

También descendieron los ingresos fiscales, como era previsible, con lo cual no alcanzó su objetivo de eliminar el déficit (ni siquiera se lo disminuyó) ni se recuperó la confianza de los mercados. A la distancia, puede parecer increíble que se haya pretendido modificar un mecanismo económico mediante una ley del Parlamento. Hay que recordar, sin embargo, que la visión dominante entre economistas y políticos nativos y extranjeros era que la ley de déficit cero era expansionista, y comprobar también que la ilusión del «ajuste expansivo» de las cuentas fiscales justifica aún hoy la austeridad fiscal generalizada en la Zona Euro[4].

Durante este periodo (hasta diciembre de 2001), el gobierno contó con el financiamiento del FMI, el cual solamente sirvió para permitir la salida de capitales privados que anticipaban la devaluación[5]. A principios de diciembre se prohibió el retiro de depósitos de los bancos, con la intención de frenar la sangría de depósitos y de reservas internacionales. Esta medida agravó la depresión económica al trabar el mecanismo de pagos y enfureció a una clase media que se sumó a las protestas contra el gobierno. Sirva de ejemplo a aquellos dirigentes que eligen la humillación de su sociedad para evitar una crisis, pues serán humillados, y tendrán la crisis.

En la Argentina, los acontecimientos se precipitaron a fines de 2001. Renunciaron primero el ministro de Economía Domingo Cavallo y poco después el presidente Fernando de la Rúa. El presidente interino Adolfo Rodríguez Sáa declaró el default de la mayor parte de la deuda pública argentina. El siguiente presidente interino, Eduardo Duhalde, sentenció el final de la convertibilidad y devaluó el peso. Al mismo tiempo, fue necesario pesificar los diversos contratos y activos financieros, incluyendo los depósitos y créditos bancarios, en el entendimiento de que una devaluación importante cambiaba las condiciones iniciales, de manera que la parte deudora se vería en la imposibilidad de pagar sus deudas en dólares.

La devaluación y la pesificación eran necesarias, pero fueron mal ejecutadas. En particular, se decidió pesificar a tasas diferentes los depósitos y créditos bancarios en dólares (que representaban la casi totalidad de las operaciones bancarias): las deudas en dólares pasaron a pesos a la tasa de 1 peso por 1 dólar, mientras que los depósitos en dólares se convirtieron a la tasa de 1,4 pesos por 1 dólar. La diferencia era asumida por el Estado, que emitió bonos de deuda para compensar a los bancos.

Así llegó a su fin un cuarto de siglo de políticas neoliberales calamitosas para el país. En 2002, la Argentina estaba en el peor de los mundos posibles, sumida en una profunda depresión económica y con grave riesgo de disolución nacional; existían 14 monedas provinciales, los depósitos bancarios estaban bloqueados y era total la dependencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), que ya

estaba instrumentando la dolarización[6]. Hasta se llegó a hablar de poner a la Argentina bajo tutela de técnicos extranjeros.

Este fue el resultado político, social y económico que provocó el modelo neoliberal de renta y financiero, que destruyó gran parte del sistema productivo, devastó la industria, dilapidó el patrimonio nacional, multiplicó la desocupación, deterioró los salarios reales, redujo la inversión y cerró el crédito interno y externo.

En paralelo, la deuda externa había crecido de modo exponencial: 7.900 millones de dólares en 1975; 45.500 millones en 1983; 62.200 millones en 1990; 166.200 millones en 2001; y 171.200 millones en 2004, gran parte de la cual recaía sobre el Estado. El costo del funcionamiento del régimen de convertibilidad fue un endeudamiento (interno y externo) del gobierno de 131.000 millones de dólares; y el de la salida de la convertibilidad (con la pesificación aplicando distintas tasas), otro equivalente a 47.000 millones. Esto dejaba al próximo gobierno con escaso margen de maniobra económico y fuertes condicionamientos políticos para enfrentar una situación dramática, tras el tremendo retroceso que significó la etapa neoliberal, algunos de cuyos aspectos ilustra el cuadro 1.

Cuadro 1. Argentina: algunas variables clave de la economía, 1976 y 2002

	1976	2002
PIB por habitante (1975=100)	100	88
Deuda pública (en % del PIB)	28,7	166
% de la industria en el PIB	33	15
Pobres (en % de la población)	4,7	54,3
Desocupados (en % de la población económicamente activa)	4,5	17,8

a octubre.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El gobierno de Eduardo Duhalde que asumió en 2002 fue permeable a las presiones de las grandes empresas deudoras, que lograron pesificar sus deudas a la tasa anterior a la devaluación, a la de los bancos, que le endosaron sus pérdidas e incluso obtuvieron un nuevo «seguro» de cambio ex post para sus deudas internacionales, y también del FMI, que exigía más austeridad y la adopción de un paquete de leyes «amigables para los mercados». Además, este mismo organismo que había financiado durante años el mantenimiento del tipo de cambio fijo, ahora condicionaba su ayuda a la libre flotación del peso, que en esas circunstancias era sinónimo de megadevaluación. Así, la contada liquidez que inyectaba el Banco Central para sostener a los bancos y cubrir los retiros de depósitos logrados mediante amparos judiciales iba a comprar dólares a tasas crecientes, frente a la pasividad del Banco Central. La cotización alcanzó los 3 pesos por dólar a fines de marzo, lo que generó un aumento en los precios internos. Con todo, dada la caída de la demanda, la subida de los precios al consumidor (de diciembre a diciembre) se limitó al 41% en 2002, mientras que los precios al productor subían un 125% y la cotización del dólar aumentaba al 236%. Frente a estos aumentos de precios, el salario promedio subió solamente el 7,5%. En pocos meses, habían cambiado radicalmente los precios relativos, en desmedro de los asalariados y a favor de los productores de los sectores transables.

La economía tocó fondo a mediados de año cuando, con una política más pragmática, el gobierno logró acotar la depreciación de la moneda. El costo exorbitante de los bienes importados favorecieron una paulatina sustitución de importaciones, que se benefició también con la mayor demanda proveniente de los sectores que se beneficiaron por la devaluación (incluyendo a los poseedores de activos en moneda extranjera que se fueron

constituyendo con la fuga de capitales durante toda la etapa neoliberal). Hubo sobre todo un muy fuerte incremento en el ingreso de los exportadores, del que pudo apropiarse en parte el Estado, mediante un gravamen («retenciones») a las exportaciones. Sobre esa base pudo distribuir, desde el mes de abril, un seguro de desempleo que cubría a una tercera parte de los 3,4 millones de desempleados (23,3% de la población activa). Pese a lo limitado del beneficio (150 pesos, equivalentes a 50 dólares mensuales), ese subsidio también ayudó a detener la caída de la actividad.

De este modo, el manejo económico que siguió a la salida de la convertibilidad no fue más planificado que la salida misma. Hubo una cierta lógica económica que hacía casi inevitable realizar ciertos actos aun siendo contrarios a las intenciones iniciales. El default sobre la deuda pública y la devaluación eran dos eventos que por fuerza debían ir juntos, no solo porque ambos eran el resultado del colapso de la economía, sino también porque apenas ocurriera uno arrastraría al otro (el default aceleraría la salida de capitales, y la devaluación aumentaría el peso de la deuda en dólares). La devaluación forzó la pesificación, pese a la promesa de que «quien depositó dólares retirará dólares» del presidente interino Duhalde. Y la crisis social, agravada por la caída del salario real causada por la devaluación, obligaba al gobierno a encontrar paliativos que debía financiar sin tener acceso al crédito externo. De allí la aplicación de gravámenes a las exportaciones, que también se había prometido no instituir. Esos ingresos, más la caída en términos reales del gasto público en salarios, y la propia suspensión de pago de gran parte de la deuda externa, mejoraron el balance fiscal pese a la recesión. Se llegó así a una economía más «manejable» que había detenido su espiral descendente, pero que necesitaba orientarse hacia un nuevo modelo de crecimiento. Es lo que consiguieron construir los sucesivos gobiernos de los presidentes Kirchner.

La acción de los gobiernos Kirchner (a partir de 2003)

Cuando se observa retrospectivamente la vigorosa recuperación de

la Argentina, se tiende a olvidar las extraordinarias dificultades que debieron enfrentar los gobiernos Kirchner. Muchos de sus críticos o bien minimizan aquella recuperación, o la atribuyen a factores externos favorables; no reconocen que ha sido el resultado de un programa de gobierno que procuró desde su inicio la instauración de un modelo de desarrollo con inclusión social, cuya concretización dependía no solamente de aplicar políticas económicas apropiadas (y en general opuestas a las de la etapa neoliberal), sino también de poder apoyarse en una base política y social diferente de la que había dominado durante el periodo anterior.

Para evaluar los resultados de esas políticas, es necesario recordar que el punto de partida para el nuevo gobierno era una economía devastada, con altos niveles de exclusión social y descreimiento en la clase política. Para colmo, Néstor Kirchner es electo presidente con el 22% de los votos que alcanzó en la primera vuelta, ya que, previendo una amplia derrota, el otro finalista (el expresidente Carlos Menem) prefirió retirar su candidatura. De inmediato fue sometido a la presión de los poderes fácticos, que pretendieron dictarle su programa de gobierno y le vaticinaban, caso contrario, un gobierno tan breve como los que le precedieron (fue vocero de tal ultimátum uno de los principales medios de prensa del país). Néstor Kirchner rechazó esas presiones, y emprendió un arduo proceso para cambiar las relaciones de fuerzas políticas dentro del país. Relevó a la plana mayor de las fuerzas armadas. Denunció por cadena nacional el chantaje de varios jueces cuestionados de la Corte Suprema de Justicia que amenazaban con declarar inconstitucional la pesificación si eran investigados, y que debieron renunciar para evitar el juicio político.

A partir de 2003, los que se consideraban «dueños del país» perdieron el gobierno (aunque conservaron el grueso de su poder económico). Los ministros de economía ya no son más miembros del establishment o sus empleados; y el conductor de la política, que era el FMI, ya no dicta las decisiones. No rigen más el Consenso de Washington, ni la teoría del derrame, ni la «confianza» de los inversores como pautas decisivas.

La política emprendida a partir de 2003 se dirigió en lo

fundamental a integrar a los 20 millones de excluidos. Cuando estén plenamente incorporados a la producción, la distribución y el consumo, es toda la sociedad y la realidad argentina la que va a cambiar, desde su andamiaje político y jurídico hasta sus estructuras técnico-económicas. Las principales dificultades, en el caso argentino, surgieron de ejercer la conducción de un Estado… que no estaba diseñado para el desarrollo nacional, sino más bien para asegurar la privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas, como durante el régimen neoliberal. Como las instituciones son los únicos instrumentos que tienen las mayorías para cambiar la realidad, hubo que transformar al Estado al tiempo que se incidía sobre la realidad. No son etapas sucesivas, sino complejas operaciones simultáneas.

En el plano político, rigió el pleno respeto a las libertades individuales y políticas, no se reprimió ninguna expresión de protesta social y no existen presos políticos. Al mismo tiempo, fueron enjuiciados los presuntos autores de crímenes de lesa humanidad durante el gobierno militar. Hubo 1.053 procesados, de los cuales 430 fueron condenados, 45 absueltos y continúa el juzgamiento del resto. Se ejecutó una reforma que democratiza el funcionamiento de los partidos políticos, con la realización de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para elegir los candidatos. Además, procura emancipar a la política del lazo monetario. Para eso, el Estado financia las actividades de los partidos políticos y las campañas electorales; ni los partidos ni los candidatos pueden contratar espacios de radio o televisión para fines electorales; ahora son pagados por el Estado y otorgados en igualdad de condiciones a todos los partidos políticos.

En síntesis, el panorama político presenta la plena vigencia de las libertades democráticas, con un apoyo mayoritario a la acción del gobierno. En las elecciones presidenciales realizadas en 2007, Cristina Fernández de Kirchner obtuvo el 46% de los votos; fue reelecta en octubre de 2011 con el 56% de los sufragios, y ninguno de los candidatos de los partidos opositores superó el 17%. Puede así comprobarse que este proyecto político fue ganando apoyo popular sobre la base de sus políticas y sus resultados, en especial los logrados en la economía.

En el plano económico se produjeron cambios profundos. La nueva estructura de los precios relativos consecutiva a la devaluación había restablecido las condiciones de rentabilidad en ciertos sectores (en especial agroexportadores) de la economía, pero ello no garantizaba que se tradujeran en más inversión y crecimiento. No sería la primera vez que gran parte del excedente productivo o rentístico fuera gastada en consumo de lujo o fugado al extranjero. Para dar lugar a una recuperación sostenida de la inversión y del empleo, era necesario generar la perspectiva de un aumento duradero de la demanda interna y una política macroeconómica que permitiera sostener esa rentabilidad. En la construcción de ese marco propicio, la intervención estatal, la política activa de tipo de cambio y la redistribución progresiva del ingreso jugaron un rol primordial.

A partir de mayo de 2003, el gobierno del presidente Néstor Kirchner renegoció la deuda pública cuyo servicio se había suspendido, y en marzo de 2005 cerró el acuerdo con la gran mayoría de los acreedores, por el cual un 76% de esa deuda se renegoció con una quita del 66% y un alargamiento importante de los plazos de pago. En 2010 se reabrió la posibilidad de canjear deuda en default por nuevos títulos, se llevó el monto reestructurado al 92,4% del total. Gracias a esa restructuración y, sobre todo, a la recuperación del crecimiento económico y la mejoría en los balances fiscal y comercial, el peso de la deuda sobre el PIB cayó de manera espectacular. En 2002, el monto de la deuda (externa e interna) del sector público nacional equivalía al 164,4% del PIB; a fines de 2013 había disminuido al 39,5% del PIB. Si se resta de ese monto la deuda con diversos organismos del propio sector público nacional, la deuda pública neta era de tan solo 15,9% del PIB[7]. La mayor parte de esta reducción correspondió a la deuda pública externa neta, que entre esas fechas disminuyó del 95% al 11,6% del PIB[8].

El FMI fue ajeno a la negociación de la deuda; más aún, en diciembre de 2005, la Argentina pagó toda la deuda que tenía con el FMI (en ese momento, también lo hizo Brasil). Con esta medida, quedó libre de las condicionalidades de política económica que el FMI impone a los países deudores.

El menor endeudamiento público externo fue un elemento importante en la consolidación de las cuentas públicas, pero no fue el único. Durante los gobiernos Kirchner aumentó significativamente la presión fiscal (del 21 al 37% del PIB, entre 2001 y 2012), en parte gracias al crecimiento económico de este periodo, a las retenciones sobre las exportaciones agrícolas, a la renacionalización de la Seguridad Social y al incremento del empleo registrado. Así pudo aumentar fuertemente el gasto público sin generar tensiones excesivas en las cuentas fiscales. Por el contrario, la mayor parte del tiempo hubo un excedente fiscal, tanto primario como financiero, registrándose déficits financieros los años de desaceleración económica (los más elevados fueron el 2,5% y el 1,9% del PIB en 2012 y 2013, respectivamente).

El notable desendeudamiento y el incremento de los ingresos fiscales ampliaron el margen de maniobra del gobierno, que ha podido liberarse de las políticas dictadas por los acreedores y canalizar los mayores recursos públicos a usos productivos y de integración social antes que al servicio de la deuda. Estos recursos volcados a la inversión pública y también los excedentes privados reinvertidos en la producción fueron los que financiaron el aumento de la inversión fija en la Argentina; a la recuperación de la inversión no contribuyó el «ahorro externo», que fue negativo[9]. A estos factores se está agregando de manera incipiente el financiamiento bancario de la inversión, para lo cual ha sido necesaria una política activa del Banco Central y de los bancos públicos[10]. Fue así sobre la base de recursos nacionales que la tasa de inversión bruta fija aumentó del 11% del PIB al 23% en promedio entre 2007 y 2013.

El aumento de la inversión en general y del gasto público en investigación, educación y salud (que son otras formas de invertir a largo plazo) desmienten la idea de que la recuperación argentina fue el resultado afortunado de una mejoría transitoria del marco externo o «el rebote del gato muerto», como la caracterizó una funcionaria de un país desarrollado. Sin duda, en los primeros años la utilización de las capacidades productivas ociosas facilitó el crecimiento, pero ya en 2005 se había superado el PIB de 1998 (el mayor alcanzado antes de la crisis). El crecimiento subsiguiente hizo que en 2013 el PIB hubiera prácticamente duplicado, en

términos reales, al de 2002. En cuanto al marco externo, fue sin duda positivo entre 2003 y 2007, pero dejó de serlo después. Lo que impulsó con fuerza el crecimiento económico fue su carácter inclusivo: se creció a estas tasas gracias a la recuperación y ampliación de la capacidad productiva, y esta no hubiera ocurrido sin la recomposición de la demanda, que fue posible por dar acceso a millones de trabajadores a empleos decentes y mejorar los ingresos de sectores antes marginados, como los desocupados, los trabajadores precarios y los jubilados. De allí la importancia de la política social.

En el plano social, la sociedad argentina tenía un grave problema de desempleo; la rápida expansión económica lo hizo descender del 23,4% en 2002 al 7,1% en 2013. Desde 2003 se generaron cinco millones de nuevos empleos, y en 2006 se recuperó el nivel de los salarios reales anterior a la crisis. Asimismo, mejoró la calidad de los empleos: los asalariados no registrados bajaron del 49% en 2003 al 33% en 2013. El resultado es que la participación de los asalariados en el ingreso creció del 34 al 49% del PIB entre 2003 y 2012. A su vez, el coeficiente de Gini descendió de 0,475 en 2003 a 0,372 en 2013.

Se otorgaron asignaciones familiares a 3,3 millones de hijos de desocupados y trabajadores no registrados; de esta manera, se atacó al núcleo duro de la indigencia y se redujo de modo sustancial la pobreza. Se atiende así a una urgencia vital, mientras llegan a la mayor parte de la población el mejoramiento del empleo, las jubilaciones, la asistencia social y los servicios públicos de salud y educación, así como los planes de educación y vivienda.

Existía el grave problema de la previsión social. El régimen de capitalización implantado en octubre de 1993 tenía altísimos costos; basta recordar que las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) cobraban en promedio comisiones del 36% de los aportes para administrarlos; y a las jubilaciones actuales directamente las pagaba el Estado, lo cual generaba importantes déficits fiscales. Más aún, en los pocos casos de jubilaciones por capitalización, el 40% de los haberes se costeaba con asignaciones del presupuesto nacional. En diciembre de 2008, se estatizó el sistema jubilatorio y se volvió al sistema solidario de reparto.

Esta medida también modificó la estructura y el funcionamiento del sistema financiero. El ahorro previsional dejó de utilizarse para la especulación financiera y se invirtió en mejoras de la infraestructura económica y social y en las condiciones de vida de los trabajadores. Además, se incorporaron al sistema jubilatorio 2,7 millones de personas que carecían de los aportes previos requeridos (en la actualidad, un porcentaje de la nueva jubilación se asigna al pago de las cuotas atrasadas). Así, el sistema de previsión social en 2013 cubre al 94% de la población (en 2003, solo protegía al 65%), proporción inédita en Latinoamérica[11].

También fue fundamental la acción sobre los medios de comunicación y la educación.

La actividad de la televisión estaba regida por un decreto de la dictadura militar, y sujeta a un oligopolio que la explotaba con criterio mercantil y de lobby político y no de servicio público. La nueva ley de regulación de los medios de comunicación audiovisual, sancionada en octubre de 2009, reduce la franja de televisión privada con fines de lucro a un tercio del total de las emisiones; otro tercio se reserva para las emisoras privadas sin fines de lucro y el tercio restante es para la televisión estatal.

De tal modo, desde el punto de vista de la creación intelectual, ahora pueden emitir por televisión personas, grupos e instituciones (por ejemplo, universidades, partidos políticos, cooperativas, asociaciones de pueblos originarios, agrupaciones culturales) que tenían vedada esa posibilidad, de modo legal o de hecho; y al receptor se le ofrece una gama de producciones culturales, educativas, informativas y de esparcimiento en todos los ámbitos. Se hace posible así una democracia televisiva y se eleva de modo sustancial la calidad de la comunicación por televisión. Queda abierta la posibilidad de difusión masiva de ideas distintas y la defensa de intereses de grupos hasta ahora relegados.

Sin embargo, desde la misma sanción de la ley, su cumplimiento pleno estuvo trabado por medidas judiciales, que impiden la democratización de las emisoras. Durante cuatro años, una medida judicial cautelar resguardó el oligopolio de las comunicaciones. La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la constitucionalidad de la ley de regulación de los medios de

comunicación audiovisual el 29 de octubre de 2013 (cuatro años después de la sanción de la ley). Ahora sí podrá democratizarse la emisión audiovisual. De acuerdo con la ley, el número máximo de licencias que se puede tener es de 24 y el grupo Clarín actualmente tiene 237; controla el 59% del mercado nacional de televisión por cable y el 90% del de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires (14 millones de personas), muy por encima del 35% permitido en cada distrito. Esta sentencia de la Corte Suprema obliga a ese grupo a desprenderse de las emisoras que tiene en exceso.

En el ámbito educativo, se estableció la obligación legal de asignar a los gastos e inversiones de educación por lo menos el 6% del PIB (en 2012 fue del 6,4%). Tras décadas de abandono, se revalorizó la educación pública como mecanismo de integración y movilidad social. Desde 2010 se distribuyeron casi cinco millones de netbooks a estudiantes de escuelas públicas. Se reabrieron institutos de enseñanza técnica y se crearon 9 universidades nacionales nuevas, la mayoría en suburbios populares. En la universidad pública argentina se declaró la libertad de cátedra desde 1918 y la gratuidad desde los años cincuenta, pero no se respetó la primera durante los gobiernos militares, y muchos jóvenes de clases populares quedaban excluidos de hecho pese a la gratuidad. Esto está cambiando en las nuevas universidades del Gran Buenos Aires, en donde las tres cuartas partes de los estudiantes provienen de familias que nunca accedieron a la universidad.

Con respecto a la política internacional, se tuvo claro que la política es una sola y tiene su expresión nacional e internacional. No puede afirmarse la soberanía popular si no se consolida la soberanía nacional. En el caso de la Argentina, la recuperación de la soberanía se realizó a través de la negativa a integrar una zona de libre comercio con Estados Unidos (ALCA) y con el desligamiento con los programas del FMI.

Al mismo tiempo, se ampliaron los lazos con el Mercosur –que dejaron de ser exclusivamente comerciales–, se impulsó la integración política con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) como organismos geopolíticos[12].

Además, está en formación el Banco del Sur como entidad financiera sudamericana, además de los múltiples organismos regionales de integración.

En lo esencial, se trata no solo del comercio regional dentro del cual cada país defiende sus intereses, sino que se privilegia la institucionalización de la integración; la construcción de una infraestructura física; la creación de empresas multinacionales sudamericanas (públicas, privadas o mixtas); la integración migratoria, de previsión social, cultural y de medios de comunicación y transporte; y la cooperación financiera.

Este conjunto de cambios económicos, sociales y políticos, apuntando todos hacia una misma dirección, han ido generando una transformación cultural que difícilmente un futuro gobierno de signo político diferente pueda eliminar.

Una definición pertinente de cultura indica que se trata de los «modos de hacer» que cada sociedad adopta según su contexto, su evolución y los problemas reales o simbólicos que enfrenta. En lo político, se trata de la modificación de las creencias, los ideales, las normas y las tradiciones que caracterizan, gobiernan y dan significado al pensamiento y a la acción. Desde 2003, se produjeron en la Argentina importantes cambios culturales.

El primero es que, en cualquier situación, en lugar de renunciar o cercenar el modelo político y económico elegido, se lo reforma y profundiza.

El segundo, que se clausuró la etapa de los golpes de Estado. Quien esté tentado en cometerlo sabe que en algún momento deberá responder civil y penalmente por sus actos, ya que es un delito imprescriptible.

El tercero consiste en una revisión de la historia argentina. Aparecieron estudios históricos, cada vez con mayor predicamento, que rechazan con sólidos fundamentos la interpretación histórica oficial de fines del siglo xix.

El cuarto cambio fue la reivindicación del Estado; culturalmente se acepta la conducción estatal de la economía y las estatizaciones de

servicios básicos y de empresas estratégicas, lo que no ocurría durante el periodo neoliberal.

En quinto lugar, existe una aceptación generalizada a favor de la inclusión social, en una sociedad que toleraba las desigualdades («pobres habrá siempre»).

Sexto, se implantó el matrimonio igualitario, que suprime la discriminación contra los homosexuales.

Séptimo, se castigaron los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar. Además, no hay presos políticos y no se reprimen los conflictos sociales.

Octavo, se dictó una ley de regulación de servicios de comunicación audiovisual, que, cuando se aplique en plenitud, suprimirá el actual oligopolio de la información.

Noveno, se afirmó la soberanía nacional. La económica y financiera, con el desligamiento del Fondo Monetario Internacional, y la regional con la consolidación de la integración latinoamericana (Mercosur, Unasur y Celac).

Décimo, los jóvenes volvieron a la política. La dureza de la represión de la dictadura militar y la anomia de gran parte del arco político los habían alejado de ella. Ahora se produjo su regreso masivo.

Algunos problemas existentes

El camino recorrido desde 2003 ha sido arduo. En primer lugar, cuando asumió que era un gobierno débil y su primer desafío fue construir poder, lo que fue logrando paulatinamente; mientras gestionaba, debió reconstruir el Estado, que estaba destruido (se habían vendido casi todas las empresas públicas, la deuda externa era agobiante, la mitad de la población era pobre). En este contexto, es natural que, junto con las cuestiones que se resuelven, queden muchas que todavía persisten, o que se presentan bajo nuevas

formas en el nuevo marco interno e internacional. Es este el caso de la inflación y de las presiones sobre la de balanza de pagos.

Respecto de lo primero, hay que considerar que no hay un solo tipo de inflación; a grandes rasgos, se pueden distinguir la inflación de crisis y la de crecimiento.

La Argentina ha sufrido penosas inflaciones provocadas por crisis (basta con recordar las de 1981-1983, 1989-1990 y 2002); en esos casos se produjeron convergencias entre crisis financiera, fiscal y de balanza de pagos, que se tradujeron en agudas caídas del PIB. Paradójicamente, dos de esos episodios de alta inflación fueron el resultado de políticas antiinflacionarias, cuya herramienta principal era fijar el tipo de cambio: la «tablita» de Martínez de Hoz y la convertibilidad de Cavallo.

La situación actual es absolutamente diferente. Sin duda, la Argentina no es inmune a la desaceleración económica global, y su crecimiento económico se frenó a partir de 2012, como en el resto de América Latina. Pero tanto el nivel de actividad y empleo como los fundamentos macroeconómicos no tienen comparación con los que prevalecían antes de la caída de la convertibilidad. El país no viene de una crisis prolongada, sino que acaba de duplicar el PIB en 10 años; rige un tipo de cambio competitivo y sostenible; las deudas pública y externa son bajas; las cuentas fiscales arrojan un déficit moderado; hay superávit de comercio exterior y solvencia bancaria; en 10 años se duplicó el PIB, hay una sola moneda.

Esta situación, junto con indudables ventajas, genera inconvenientes; uno de ellos es que el mayor poder de compra de la población hace posible una remarcación de precios. Así, mientras que la depresión de la demanda hizo que la fortísima devaluación de 2002 se transmitiera muy parcialmente a los precios en un principio, su recuperación fue induciendo aumentos de precios en los años que siguieron. Este comportamiento continuó en varios sectores de la economía dominados por oligopolios, ya que los empresarios comprobaron que podían subir los precios sin que cayeran las ventas. En tales casos, no es extraño que procuraran aumentar sus ganancias con mayores precios en vez de incrementar la inversión y la producción.

¿Qué corresponde hacer ante tal situación? Existen dos respuestas básicas: la neoliberal consiste en disminuir la demanda; para eso, se provoca una recesión, con medidas tales como la rebaja de los salarios reales, de las jubilaciones y del gasto público; se aprecia la moneda nacional y se eleva la tasa de interés. De tal modo, se sacrifican el empleo y la producción, en aras de un objetivo de estabilidad nominal sacralizado; los ganadores serían los especuladores financieros.

Por el contrario, el modelo de desarrollo con inclusión social afirma que una inflación baja no es el único objetivo económico, ni el principal: hay que controlar la inflación, pero lo esencial es el crecimiento, la distribución del ingreso y la reindustrialización. La inflación debe ser ubicada en su justo lugar y dimensión: no es el eje de una política, sino un obstáculo que debe ser controlado y disuelto. Y los instrumentos para hacerlo deben ser consistentes con el desarrollo económico y social: es preciso regular el aumento de la demanda, pero en vez de bajarla, hay que aumentar la oferta.

El aumento de precios no significa necesariamente que haya un proceso sistémico de inflación. Puede tratarse de la subida de algunos precios puntuales que, si tienen una ponderación importante (típicamente, los alimentos y la energía), se reflejará en el índice de precios sin por ello consistir en un proceso inflacionario. Sin embargo, ese aumento de precios puede desencadenar expectativas de nuevas alzas de precios y comportamientos que terminen generalizando esas subidas, sea porque más empresarios estiman que tienen que «cubrirse» frente a una hipotética inflación o porque se desate una carrera entre precios y salarios. El mismo proceso puede desencadenarse con la cotización del dólar, que es ampliamente utilizado en la Argentina como moneda de reserva: si las presiones especulativas provocaran una fuerte devaluación del peso, esta se transmitiría a los precios y podría volver a generar una espiral de subida de precios y salarios. Estaríamos entonces ante una profecía autocumplida, sin verdadero sustrato real salvo la existencia de una demanda creciente y de una estructura de producción y distribución oligopólica. Un episodio de ese tipo tuvo lugar a principios de 2014: en enero, el precio del dólar subió un 23%, acelerando la subida de precios al consumidor, que acumuló un 10% solamente entre diciembre de 2013 y marzo

de 2014.

Este episodio dejó al descubierto la existencia de intereses que procuran forzar una devaluación, jugando tanto con su poder de mercado como sobre las expectativas. Así, es notorio cómo muchos productores de soja están difiriendo la venta de buena parte de la cosecha con ese objetivo, y cómo algunos importadores anticipan el pago de importaciones.

Conflicto con los fondos buitre

Un análisis económico de la Argentina no puede omitir la consideración de su deuda externa. Su larga historia comienza en 1826, y ha influido de modo decisivo en la política, la economía y la sociedad. Algunos de sus rasgos fundamentales a partir de 1976 se consideran en el presente epílogo y en el verso XI.

Como ocurrió con la mayoría de los países, la crisis financiera y económica mundial afectó a la Argentina. Con anterioridad, había podido afrontar la crisis provocada por el derrumbe del modelo neoliberal de 2001 sin recurrir al endeudamiento externo (que además le era negado debido al default de la deuda externa). Después del fuerte proceso de recuperación descrito, la Argentina procuró normalizar las relaciones financieras internacionales deterioradas desde el default. Para eso, reestructuró la deuda externa, pagó toda la deuda con el Fondo Monetario Internacional, regularizó la situación con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI, dependiente del Banco Mundial), con el Club de París y con Repsol; pero cuando se habían solucionado las controversias pendientes con los otros acreedores, se agudizó el conflicto de la Argentina con los fondos buitre y con el Poder Judicial de los Estados Unidos.

Los fondos buitre son grupos financieros especulativos (hedge funds) que compraron títulos de deuda argentina en default y, en vez de presentarlos a los canjes, litigaron contra el país para cobrar la totalidad del valor nominal más intereses y punitorios,

intentando repetidamente (pero sin éxito) embargar activos del país en el exterior. Tras varios años, obtuvieron una sentencia favorable del Poder Judicial de Estados Unidos, con una interpretación sin precedentes e irracional de la cláusula pari passu, que obliga a dar un tratamiento análogo a todos los bonistas. El juez de Nueva York resolvió que esa cláusula significaba que no podía pagarse la deuda reestructurada si no se pagaba antes la deuda sin reestructurar, sin quitas ni plazos; rechazó la explicación racional que consiste en que a todos se les dé el mismo trato equitativo e imparcial; por ejemplo, que la proporción de la quita y demás condiciones deben ser iguales para todos los bonistas.

La justicia estadounidense también ignoró que la validez de un bono solo depende del Estado soberano que lo emite. El tema fue decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Argentina que, con respaldo en un principio del derecho de gentes, resolvió que, en épocas de crisis económicas, el Estado tiene facultades para limitar, suspender o reestructurar los pagos de la deuda; que tales facultades integran el orden público del derecho argentino, por lo cual no puede aplicarse la sentencia de un tribunal extranjero que es claramente opuesta a esas disposiciones (caso Claren Corporation c/ Estado Nacional, 6 de marzo de 2014).

Otras violaciones legales son la prohibición de cobro al 92,4% de los bonistas, que no son parte de ese juicio, y que en su mayoría están fuera de la jurisdicción del juez de Nueva York; y la tentativa de delito de usura cometida por los fondos buitre. Este conjunto de incongruencias puede entorpecer futuras reestructuraciones (por lo menos las que se vayan a hacer en los Estados Unidos): ¿por qué la mayoría de los bonistas aceptarían quitas y mayores plazos si unos pocos bonistas no cooperativos pueden hacer caer toda la operación, y trabar los pagos?

Desde el punto de vista práctico, la situación es peor aún: es un fallo de imposible cumplimiento, porque en el acuerdo de reestructuración existe una cláusula (que vence en enero de 2015) por la que habría que concederle el mismo trato a la totalidad de los bonistas, lo cual, con la interpretación del juez de Nueva York, implicaría un costo del orden de los 300.000 a 500.000 millones de dólares, que es imposible de pagar.

Además de este problema financiero insoluble, se estaría violando la ley argentina, tanto en lo que respecta a su orden público como las leyes que permitieron la reestructuración de la deuda y el prospecto de condiciones suscrito con los bonistas. La Argentina propone pagarles a todos los bonistas en los mismos términos que aceptó el 92,4% de ellos y los fondos buitre no lo aceptan.

Frente a esta contradicción, ¿qué sentencia debe prevalecer: la del tribunal argentino o la del estadounidense? Para estos casos, el derecho internacional establece el arbitraje de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, pero los países involucrados deben dar su consentimiento; en este caso, la Argentina pidió ese arbitraje y Estados Unidos aún no contestó.

En el plano moral y práctico, para la Argentina la alternativa se plantea entre violar el orden público nacional (en especial, la reestructuración de las deudas de 2005 y 2010, con el 92,4% de los bonistas) y contraer una deuda imposible de pagar; o pagar a los fondos buitre en las mismas condiciones que a los demás acreedores, lo cual (considerando el bajo precio que pagaron) les redituaría una tasa de beneficios del 300% en cinco años. Mientras tanto, propone canales alternativos para que los poseedores de bonos reestructurados puedan seguir recibiendo los pagos que hace la Argentina pese a la prohibición que quiere imponer el juez norteamericano.

Desde el punto de vista estadounidense, tal vez la disyuntiva oscile entre la defensa del interés nacional, al que le conviene facilitar la reestructuración de las deudas externas de otros países y fortalecer a la plaza financiera de Nueva York; o satisfacer la avidez de los fondos buitre, que son grandes financiadores de las campañas electorales.

Frente a este conflicto, la primera reacción debía ser –y lo fue– de carácter político. Adhirieron a la posición argentina los organismos multilaterales latinoamericanos (Organización de Estados Americanos, Unasur, Celac, Mercosur), organismos de las Naciones Unidas (la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo UNCTAD, y el Consejo de Derechos Humanos); y se sumaron muchos países: el Grupo de los 77 más China (133 naciones); en particular, México y Francia se presentaron en el

juicio de Nueva York como amicus curiae para respaldar la posición Argentina.

El acto político más trascendente fue la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que decidió por 124 votos contra 11 y 41 abstenciones, aprobar la elaboración de «un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana con miras a, entre otras cosas, aumentar la eficiencia, la estabilidad y la previsibilidad del sistema financiero internacional, y lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible, de conformidad con las circunstancias y prioridades nacionales». Este Tratado internacional, al que adherirían los países estaría vigente en 2015.

Asimismo, la Asamblea General condenó «el carácter altamente especulativo» de los fondos buitre, «que constituyen un peligro para todos los procesos futuros de reestructuración de la deuda, tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados». Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas condenó el accionar de los fondos buitre, apoyó las negociaciones para establecer un marco jurídico regulatorio de las deudas soberanas y encargó un informe sobre las actividades de los fondos buitre y sus repercusiones para los derechos humanos.

La forma de enfrentar este conflicto con los fondos buitres y el sistema judicial de los Estados Unidos es la prolongación de la orientación política que sacó a la Argentina del pozo en el que se encontraba 10 años atrás. En vez de ceder frente a los poderes económicos y las presiones externas, el gobierno busca defender los intereses nacionales, consolidando la soberanía nacional y apoyándose en ella. Busca también dar una respuesta política a un problema que no es primariamente comercial, dado que están en juego la restructuración exitosa del grueso de la deuda argentina, la solvencia del país y también ciertos principios jurídicos básicos que exceden al caso argentino. Por eso es que ha sido recogido por las Naciones Unidas, con un mandato de su Asamblea General para constituir un mecanismo multilateral que dé respuesta a los problemas de la deuda soberana con un criterio de bien común y no el estrechamente comercial, manejado en tribunales de algunos países desarrollados, permeables a los intereses de los

especuladores. El resultado final para la Argentina, al momento de escribir este libro, sigue siendo incierto, pero sin duda será mejor que lo que ocurriría cediendo a los dictados de los fondos buitre. También queda claro que la posición argentina, defendiendo el interés nacional, coincide con valores universales, como en las grandes horas de su historia.

Algunas conclusiones

En síntesis, frente a la crisis neoliberal ya descrita en este libro, el gobierno argentino optó por una salida que atacó con racionalidad la base de los problemas. Era indispensable recuperar la soberanía económica, que había sido enajenada al Fondo Monetario Internacional (FMI); hacer del Estado un instrumento de la inclusión social (en ese momento, su principal función era garantizar la exclusión); restablecer la moneda nacional (había 14 cuasi monedas provinciales); lograr una muy fuerte quita de la deuda externa; restituir la hegemonía de la producción sobre la especulación; reindustrializar el país, generar empleo y redistribuir el ingreso. No era difícil determinar qué había que hacer; lo complicado era cómo hacerlo.

Tres de las características fundamentales del modelo argentino de desarrollo económico con inclusión social son la politización de los problemas, el papel del Estado como eje de la inclusión social y el respeto de las libertades públicas y privadas.

Tal vez una de las mayores enseñanzas que ofrece la experiencia argentina es que, para resolver los principales problemas de una sociedad, es necesario politizarlos. El pensamiento único neoliberal sostiene que todos los problemas tienen soluciones técnicas; la realidad demuestra, por el contrario, que el planteo y la solución correcta de los problemas son de índole política. En cada caso es necesario ir a la naturaleza misma de la cuestión, estudiar la justicia de cada solución y su viabilidad material, determinar quiénes serán los favorecidos y los perjudicados, analizar las relaciones de fuerzas existentes y adoptar las decisiones. La instrumentación técnica es

necesaria, pero queda subordinada a las soluciones de fondo.

En el caso argentino, con una visión política, el gobierno jerarquizó la acción del Estado, reformó e institucionalizó actividades básicas, impulsó un fuerte crecimiento económico, logró una mayor inclusión social. Para ello, implantó un régimen de jubilaciones mucho más justo; adoptó medidas para eliminar la indigencia y reducir la pobreza; abrió la radio y la televisión a todas las opiniones; e instrumentó la participación popular en el funcionamiento de los partidos políticos. Esos fueron los resultados de una política expansiva y no recesiva, de apoyo a la producción y el empleo y no a la especulación, frente a la tremenda crisis que en la Argentina explotó en 2001-2002. El generador de estas políticas fue el Estado, un Estado que con todas las limitaciones que heredó de la etapa neoliberal fue reorientado para seguir otros objetivos, y hacerlo con el respeto de la institucionalidad democrática y los derechos de todos.

El neoliberalismo en su etapa 1976-1983 se instaló sobre la base de crímenes de lesa humanidad, que dejaron decenas de miles de desaparecidos, muertos, torturados y exilados. Los gobiernos electos que continuaron las políticas neoliberales desvirtuaron el sistema democrático al concentrar el poder real en el establishment local e internacional. En cambio, las transformaciones profundas generadas por el actual modelo argentino se realizaron en paz y con la plena vigencia del Estado de derecho y las garantías individuales y políticas. Se hicieron también con la intención de construir una sociedad y una economía inclusivas, sustento vivo de una democracia plena y participativa. Los resultados de ambos modelos, sintetizados con algunos indicadores clave en el cuadro 2, muestran que no es cierto que para desarrollarse haya que resignar la igualdad y la soberanía –tanto la soberanía del Estado respecto de los intereses extranjeros como la soberanía popular dentro de ese Estado.

Cuadro 2. Argentina: indicadores socioeconómicos escogidos, 2002 y 2012

▪

	2002	2012
PIB (millones de pesos 1993)	225.000	469.000
PIB por habitante (miles de dólares «internacionales» base 1990)	7,191	12,415
Inversión bruta interna (en % del PIB a precios de 1993)	19,2	22,5
Exportaciones (millones de dólares corrientes)	25.000	81.000
Desocupación (en % de la población activa)	21,5	7,2
Población ocupada en áreas urbanas (miles de personas)	11.182	16.007
Participación de los asalariados en el ingreso (en %)	41	49
Cobertura de la Seguridad Social (en %)	45	96
Inversión pública (en % del PIB)	0,7	3,5a
Presión fiscal (en % del PIB)	20	37
Deuda pública (en % del PIB)	167	41,5

a 2011.

Fuentes: INDEC; Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; y cálculos basados en A. Maddison, Historical Statistics of the World Economy; los dólares «internacionales» establecen una paridad de poder de compra entre los países.

Queda claro que este epílogo no propone la aplicación de la política económica argentina desde 2003, a países que sufren la actual crisis financiera internacional. La situación de cada país es única y son sus pueblos y dirigentes quienes tienen que resolverlas. Es obvio que las políticas económicas no son mercancías de importación; lo demuestra la penosa experiencia del FMI, aplicando en todos lados la misma receta recesiva en beneficio del sector financiero, cualquiera que sea la situación y el país.

Este relato se limita a sintetizar la experiencia positiva de un país que salió de la crisis porque reasumió su soberanía y aplicó una política económica que está en las antípodas de la del FMI. Sin duda que como todo proceso histórico transformador tiene problemas, contradicciones y contradictores, tanto internos como externos, y como en todo proceso democrático, en el futuro se plantearán nuevos problemas y nuevas soluciones. Pero lo ya alcanzado establece una base material, social y cultural que hace muy difícil el regreso a un sistema de inequidad y sometimiento, que en todo caso ya no podrá ser presentado como el único posible. Esta experiencia ha sido una prueba tangible de que no existen ni pensamientos ni soluciones únicos. A las políticas económicas las construyen los países, sus gobiernos y los actores políticos, económicos y sociales.

Concluimos con la seguridad de haber comentado con sinceridad la experiencia de la Argentina desde 2003, que vivimos con pasión; con la convicción de que no hay nada escrito de antemano en los destinos de ninguna sociedad, ni nada repetible; sabemos que la esperanza tiene riesgos, pero la resignación no tiene nada (siquiera

soluciones); que la redención por el sufrimiento tiene sentido en algunas religiones, donde vale, pero que no en política ni economía.

Y que para versos, como en tantas otras cosas, los españoles y españolas no necesitan ninguno ajeno, habiéndole regalado a la humanidad tantos poetas –y poetisas– de armas tomar.

[1] Recordemos que sus gobiernos buscaban así enfrentar la crisis de las asociaciones de ahorro y préstamo en EEUU, el estallido de la burbuja especulativa en Japón y la crisis del sistema monetario europeo.

[2] En efecto, el «respaldo» de la moneda emitida con las reservas internacionales era ficticio (como se comprobó después), pues el agregado monetario que podía querer ser canjeado contra dólares no era la base monetaria (billetes en circulación y depósitos de los bancos en el Banco Central), sino los depósitos bancarios a interés, cuyo monto excedía con mucho el de la base monetaria.

[3] En esa ocasión, los mecanismos del futuro derrumbe de la convertibilidad quedaron a la vista (véase A. F. Calcagno, «El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en la Argentina», Revista de la Cepal 61 [abril de 1997]). Sin embargo, su rescate in extremis llevó a la conclusión errónea, pero ampliamente aceptada dentro y fuera de la Argentina, de la robustez del sistema. La visión crítica en ese momento, muy minoritaria, puede encontrarse en A. E. Calcagno y E. Calcagno, «El precio de la convertibilidad», Le Monde Diplomatique en español, Edición Cono Sur n.o 8, febrero de 2000.

[4] Un repertorio de opiniones de esa época puede encontrarse en E. Calcagno, Terra Incognita, crónica virtual sobre la caída de la convertibilidad, lo escrito entonces y lo sucedido después, Buenos Aires, Editorial Catálogos, 2005.

[5] Una limitada pero significativa autocrítica del FMI por sus políticas hacia la Argentina puede encontrarse en Fondo Monetario Internacional, Oficina de Evaluación Independiente, The IMF and Argentina. 1991-2001, Washington DC, 2004.

[6] Ibid.

[7] La deuda pública neta corresponde a la deuda del sector público nacional (SPN) con el sector privado, organismos multilaterales y bilaterales y países extranjeros. No se computan aquí los bonos de deuda no presentados para su reestructuración; si se los incluyeran, la deuda pública neta se elevaría al 18,2% del PIB.

[8] Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

[9] En contabilidad nacional, el «ahorro externo» consiste en los flujos financieros y de capital que sirven para financiar un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos. Como el saldo en cuenta corriente fue fuertemente positivo hasta 2009, el ahorro externo fue negativo; a partir de 2010, ese saldo es cercano a cero.

[10] La reforma de la carta orgánica del Banco Central de abril de 2012 le da instrumentos para orientar parte del crédito del sector bancario.

[11] En agosto de 2014 se aprobó una segunda ley de inclusión previsional que permitirá incluir a otras 500.000 personas y de ese modo obtener el 100% de cobertura previsional.

[12] La Celac reúne a 33 países de la región, es decir, todos los americanos, menos Estados Unidos y Canadá.

PINCHE AQUÍ

Akal Pensamiento crítico

Akal Pensamiento crítico

"Una colección que radiografía la crisis de hegemonía neoliberal"